Direction des programmes

Rapport pour spécialistes

Solliciteur général Canada
Secrétariat du Ministère

G.S. CLARK AND ASSOCIATES LTD.

LES VICTIMES AUTOCHTONES AU CANADA : LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA PRESTATION D'UNE AIDE EFFICACE

No. 1986-50

Ce document de travail a été préparé en vertu d'un contrat conclu avec la Division de la recherche en octobre 1986 et a été présenté tel quel au Ministère. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du ministère du Solliciteur général du Canada.

Une version anglaise de ce document est disponible. This working paper is available in English.

REMERCIEMENTS

G.S. Clark and Associates remercient les nombreuses personnes qui, par les renseignements qu'elles ont fournis et leurs conseils, ont contribué à la présente étude. Mlle Alicia Schraeder a procédé aux recherches et à la rédaction. Le Dr Carol LaPrairie, du ministère du Solliciteur général, a fourni les documents essentiels d'information et d'appui.

SOMMAIRE

Le projet de recherche sur l'aide aux victimes autochtones a pour objet une étude préliminaire des besoins des victimes autochtones et des services à mettre à leur disposition avant l'élaboration des phases de conception et de prestation de ces services. Se fondant sur la documentation consultée et sur leurs entretiens avec des personnes travaillant sur le terrain, les auteurs de ce rapport concluent que certains aspects des modèles de programmes existants sont pertinents, mais que la conception, la mise en œuvre et la gestion des services doivent être davantage axées sur la collectivité. Ils estiment que les initiatives en matière d'autonomie et les travaux en cours des organisations autochtones cadrent avec la création de programmes éventuels.

Les auteurs présentent également le schéma d'une étude sur l'évaluation des besoins de quatre collectivités.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
EXPOSÉ SUCCINT		1
CHAPITRE 1	INTRODUCTION	1
	A. Objet et portée de l'étude	1
CHAPITRE 2	CONTEXTE ET CONCEPTS	3
	A. Renseignements généraux sur le contexte autochtone canadien	3
	B. Cadre conceptuel : violation, besoins, services	6
	C. Conception des autochtones en matière d'actes criminels et de victimisation	11
CHAPITRE 3	LES BESOINS DES VICTIMES AUTOCHTONES	23
	A. Introduction	23
	B. La violence domestique	27
	1. La violence conjugale	28
	2. L'enfance maltraitée ou négligée	43
	3. L'inceste	51
	C. La violence non domestique	53
	1. L'agression sexuelle	53
	2. Autres formes de violence non domestique	56
	D. Pertes ou dommages matériels	57
	E. Conclusion résumée : besoins des victimes autochtones	59
CHAPITRE 4	LA PERTINENCE DES MODÈLES DE PROGRAMMES EXISTANTS	61
	A. Orientation des services existants	61
	B. Exemples de services existants	65
	1. Services offerts aux victimes par la police	65
	2. Programmes destinés aux victimes et aux témoins au sein du système judiciaire	67
	3. Programmes des organismes privés ou publics	68
	4. Modèles de programmes existants : le cas particulier des enfants autochtones	71
	C. Conclusion résumée	74
CHAPITRE 5	LA MISE SUR PIED DE SERVICES AUX VICTIMES AUTOCHTONES	75
	A. Organismes de services de protection de l'enfance et de la famille	76
	B. Les centres d'accueil	81
	C. Le programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones	83
	D. Les associations de femmes autochtones	84
	E. Autres organismes éventuels	85
	F. Les organisations politiques nationales	86
	G. Autonomie	87
CHAPITRE 6	UN CADRE ÉVENTUEL POUR LA RECHERCHE ET LA MISE EN ŒUVRE	91
BIBLIOGRAPHIE		100

EXPOSÉ SUCCINT

1. Introduction

Le ministère du Solliciteur général a constaté la nécessité d'entreprendre une étude préliminaire des besoins des victimes autochtones et des services à mettre à leur disposition. Le projet de recherche sur l'aide aux victimes autochtones porte sur les sujets suivants : les besoins des victimes autochtones, les modèles d'aide existants et leur pertinence ainsi que les mécanismes éventuels pour la création de services appropriés.

L'étude s'étend aux catégories de personnes suivantes : les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuits. Elle s'adresse aux collectivités isolées et rurales ainsi qu'aux citadins.

Nos sources d'information comprennent des documents publiés ou non publiés et, ce qui est plus important, des entretiens téléphoniques ou personnels avec un certain nombre de personnes qui, dans le gouvernement fédéral et dans les collectivités et les villes, œuvrent avec des victimes autochtones. Ce groupe "de première ligne" comprend, entre autres, des travailleurs sociaux, des représentants des services de santé, des travailleurs du P.N.L.A.A.D.A., des aides judiciaires, des avocats, des victimes et des politiciens.

2. Contexte et concepts

La réalité socio-culturelle des autochtones varie à travers le pays en fonction de nombreux facteurs. Toutefois, d'une manière générale, les autochtones vivent dans des conditions socio-économiques marginales en comparaison avec la société canadienne traditionnelle. Il y a donc une limite aux possibilités d'établissement et d'utilisation de grandes politiques d'action en milieu autochtone. Les politiques et les programmes fondés sur un travail communautaire insuffisant sont impraticables lorsqu'ils portent sur les problèmes difficiles auxquels les autochtones canadiens sont confrontés.

Des services d'aide aux victimes spécifiquement orientés vers les autochtones peuvent être mis en œuvre dans des collectivités autochtones identifiables. Ce principe s'applique, d'une manière générale, aux cas suivants :

- aux collectivités autochtones isolées (c'est-à-dire, inaccessibles par route ou par rail);
- aux collectivités autochtones non isolées (c'est-à-dire, accessibles par route ou par rail);
- aux collectivités non autochtones dans lesquelles la population autochtone dépasse 5 pour cent.

Dans les collectivités où la population autochtone est inférieure à 5 pour cent, en particulier dans les villes, il n'existe pas de communauté autochtone identifiable comme il en existe ailleurs.

La conception qu'ont les autochtones de l'acte criminel et de la victimisation peut être très différente de celle que l'on trouve dans les sociétés non autochtones, occidentales. Il en est ainsi dans les domaines suivants :

i) l'importance relative de l'infraction,
ii) qui est (sont) la (les) victime(s) ?
iii) comment faut-il traiter l'infracteur ?
iv) comment aider ou indemniser la victime ou les victimes ?

Ce document de travail examine la question des différences dans la conceptualisation de l'acte criminel et de la victimisation en présentant trois études de cas :

- l'établissement d'un système de justice tribale à Saddle Lake (Alberta);
- un jugement et un arrêt en appel portant condamnation pour agression sexuelle à Hall Beach (Territoires du Nord-Ouest);
- une action judiciaire intentée par un grand chef Gitksan en Colombie-Britannique.

Voici les conclusions à tirer de ces trois études de cas :

- les caractéristiques inhérentes à l'organisation sociale ainsi que divers rapports historiques et actuels avec la société non autochtone aident à établir des contextes communautaires différents; la perception de la victimisation et les réactions qu'elle suscite chez les particuliers, les collectivités et les familles différeront en conséquence;
- la perception, par les autochtones, du crime et de la victimisation est essentiellement différente de celle des non autochtones;
- il faut tenir compte de ces éléments dans la conception de services d'aide aux victimes.

3. Les besoins des victimes autochtones

Les besoins des victimes autochtones peuvent être classés en deux catégories générales :

- ceux auxquels on peut répondre au niveau familial et communautaire;
- ceux auxquels peut répondre le système plus large canadien, notamment les composantes judiciaires et de soins de santé de ce système.

D'une manière plus particulière, les types de besoins des victimes autochtones tels qu'ils ont été déterminés par un éventail de répondants se répartissent comme suit :

- besoins découlant de la violence domestique
  - violence conjugale
  - enfance maltraitée ou négligée
  - inceste
- besoins découlant de la violence non domestique
  - délits d'ordre sexuel
  - autres formes de violence
- besoins découlant de pertes ou de dégâts matériels.

4. La pertinence des modèles de programmes existants

Selon leur base organisationnelle, les programmes peuvent être répartis comme suit :

- services aux victimes offerts par la police;
- programmes destinés aux victimes et aux témoins au sein du système judiciaire;
- programmes d'organisme privés ou publics, y compris ceux concernant les victimes d'agression sexuelle et les femmes battues;
- modèles de programmes existants d'aide aux enfants autochtones.

Le Rapport du groupe d'étude féféral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels relève que la prestation de services demeure insuffisante dans la société canadienne. Les programmes canadiens traditionnels d'aide aux victimes, utilisés dans une certaine mesure par les autochtones, pourraient éventuellement être appliqués dans les collectivités autochtones des régions rurales et isolées. Toutefois, du point de vue des autochtones, ces programmes présentent un certain nombre de difficultés :

- méfiance à l'égard des organismes de services, en particulier de la police, des tribunaux et des services correctionnels;
- manque d'autorité communautaire sur les programmes;
- orientation de certains programmes vers un système accusatoire plutôt que de réconciliation;
- leur orientation urbaine (c'est-à-dire, problèmes urbains, solutions urbaines, valeurs urbaines);
- difficulté pour les autochtones des régions rurales et isolées de se rendre dans les centres urbains;
- manque de compréhension de la société et de la culture autochtones par les personnes chargées de l'application des programmes;
- problèmes particuliers tels que services non prêtés dans les langues autochtones.

Il semble que certains programmes s'adaptent mieux aux collectivités autochtones à cause de leur portée ou de leur orientation (par exemple, le

programme de réconciliation de la victime et de l'infracteur, Kitchener). Il est significatif que ces programmes sont les plus susceptibles de susciter l'usage des ressources existantes et d'une gestion locale.

5. La mise sur pied de services aux victimes autochtones

Le rapport examine les organismes et les programmes existants ainsi que le besoin de nouveaux programmes pour la prestation de services efficaces aux victimes autochtones. Bien que le cadre de la recherche ne permette pas encore des réponses définitives, la principale source d'information réside dans des entretiens avec des personnes travaillant sur le terrain ainsi qu'avec des politiciens et des administrateurs autochtones.

Voici les quatre catégories d'organismes et de programmes qui existent actuellement :

- services actuellement prêtés par des organismes autochtones;
- services complémentaires ou modifiés susceptibles d'être prêtés par les organismes précités;
- autres organismes autochtones qui ne fournissent pas actuellement certains services mais ont la capacité de le faire;
- organismes autochtones susceptibles d'être créés afin de prêter certains services.

On ne saurait trop insister sur la nécessité d'une méthode communautaire et complète de traiter les infracteurs et d'aider les victimes. Partant, la plus grande partie de l'étude porte sur les organismes et les programmes qui sont, ou devraient être, centralisés au niveau communautaire. Il semble qu'une direction communautaire locale des services soit essentielle dans la plupart des cas, bien que cela doive être confirmé au cours de l'étape suivante (activités sur le terrain) du processus de création.

- la mise sur pied de services d'aide aux victimes doit être faite sur une base communautaire individuelle;
- les représentants de la collectivité doivent participer directement au processus de création;

- les services doivent être conçus dans le but d'employer les ressources communautaires;
- les services doivent être appropriés aux besoins et aux aspirations de chaque collectivité.

Voici les organismes existants auxquels on pourrait avoir recours pour aider les victimes :

- les services de protection de l'enfance et de la famille;
- les centres d'accueil;
- le programme d'aides judiciaires autochtones;
- les organisations de femmes autochtones;
- les autres organismes communautaires;
- les organismes politiques nationaux.

Les initiatives récentes en matière d'autonomie administrative peuvent également comprendre des services d'aide aux victimes.

6. Étape suivante : Une stratégie fondamentale pour la création de services aux victimes

Le rapport recommande :

- que la mise sur pied de services d'aide aux victimes soit faite sur une base communautaire individuelle;
- que les représentants de la collectivité participent directement au processus de création;
- que les services soient conçus dans le but d'employer les ressources communautaires;
- que les services soient appropriés aux besoins et aux aspirations de chaque collectivité.

L'étape suivante de l'élaboration d'une réponse aux besoins des victimes autochtones devrait consister en des travaux entrepris au niveau communautaire. Cette démarche devrait comporter deux aspects :

- une évaluation des besoins des victimes;
- une détermination des services, de leur mise en place et de leurs prestations.

La nature complexe d'une enquête communautaire, en particulier dans un domaine aussi délicat que celui de la culture, exige une méthode souple comportant des discussions individuelles et de groupe selon un système dans lequel le chercheur combine les questions avec diverses autres formes de participation et d'observation. De cette façon, les besoins en information peuvent être satisfaits.

L'examen de la victimisation des autochtones, des besoins des victimes et de la création de services devrait faire l'objet d'études communautaires intensives et intégrées.

On estime que certains types de collectivités se prêtent bien à l'évaluation des besoins des victimes et de la possibilité d'y répondre. Les endroits suivants sont suggérés :

- urbains : Toronto (Ontario)
- semi-urbains : Terrace (Colombie-Britannique)
- ruraux : les bandes des Interlake Reserves Tribal Council (Manitoba)
- isolés : Clyde River (Territoires du Nord-Ouest).

Il est recommandé que le déroulement du processus soit confié à un comité directeur local, formé dans chaque collectivité, et à un comité central d'étude.

Le projet serait terminé en cinq mois, en supposant que les quatre études de cas seront entreprises simultanément. Quatre équipes de recherche, composées d'un chercheur principal et de deux adjoints engagés localement, seraient chargés des travaux sur le terrain. Un coordinateur surveillerait l'ensemble du projet et assurerait la liaison entre le comité central d'étude et le comité directeur local.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

A. Objet et portée de l'étude

Il est généralement admis qu'il faut augmenter au Canada les services offerts aux victimes d'actes criminels et que les victimes autochtones méritent une attention spéciale pour les deux motifs suivants : premièrement, à cause des graves répercussions de la victimisation sur les collectivités autochtones et, deuxièmement, en raison de notre ignorance relative des besoins des victimes autochtones et de la conception de services efficaces. L'étude sur les victimes urbaines au Canada entreprise par le ministère du Solliciteur général a aidé à mieux comprendre les besoins des victimes urbaines mais n'a pas abordé la question des victimes rurales et autochtones.

La situation des autochtones est sans parallèle à plusieurs égards et notamment du point de vue social, légal, culturel, politique, économique et conceptuel. On ne saurait présumer que les besoins et les services appropriés dans le milieu urbain soient équivalents à ceux des collectivités autochtones. Il faut donc effectuer un déblayage préliminaire dans le domaine des besoins des victimes autochtones avant de passer aux étapes de la conception et de la prestation des services.

La présente étude a pour objet les besoins des victimes autochtones, les programmes d'aide existants et leur pertinence ainsi que les mécanismes éventuels pour la création de services appropriés. Elle vise également la conception d'une étude sur l'évaluation des besoins de quatre collectivités choisies en vue de l'établissement de projets pilotes d'aide aux victimes autochtones.

Elle porte notamment sur les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuits et s'étend aux collectivités isolées et rurales ainsi qu'aux citadins.

Les informations nécessaires au présent rapport ont été puisées dans des documents publiés et non publiés et, surtout, dans des entretiens téléphoniques ou personnels avec un certain nombre de personnes qui, dans le gouvernement fédéral et dans les collectivités et les villes, s'occupent des victimes autochtones. Ce groupe "de première ligne" comprend des travailleurs sociaux, des représentants des services de santé, des travailleurs du PNLAADA, des aides judiciaires, des avocats et des politiciens. Ont également été conseillées des personnes qui, à un moment donné, ont été victimes d'actes criminels.

La présente étude n'a pas été particulièrement rigoureuse ou systématique en matière de collecte des renseignements ou de présentation des résultats. Nous avons, plutôt, visé à cerner les problèmes et à sonder la situation. La rigueur, ainsi que des observations et des plans définitifs devront faire l'objet de l'étape suivante du processus de mise au point, c'est-à-dire, d'une étude sur l'évaluation des besoins. Cela étant, nous demandons aux lecteurs de se souvenir que nos conclusions devront être révisées au fur et à mesure que nous comprenons davantage la situation des victimes autochtones. Toutefois, cette étude approfondit quelques questions importantes qui n'ont pas été examinées jusqu'ici, questions auxquelles il faudra répondre avant la conception et la mise en œuvre de nouveaux services.

CHAPITRE 2

CONTEXTE ET CONCEPTS

A. Renseignements généraux sur le milieu autochtone canadien

Les conditions générales confrontant les autochtones au Canada ont fait l'objet de nombreux écrits (par exemple, Canada, MAINC, 1980; Valentine, 1980; Ponting et Gibbins, 1981; Frideres, 1983). De même, de nombreux documents concernant des groupes particuliers ont été produits au cours des dernières années par des organisations autochtones poursuivant certains buts tels que le règlement des revendications des terres, ainsi que par des universitaires et autres auteurs. Nous n'entendons pas, dans cette partie de notre étude, faire une nouvelle description de la situation des autochtones, mais nous voulons clarifier certaines prémisses sur lesquelles nous avons fondé l'analyse qui suit.

Il faut relever, en premier lieu, que le milieu social autochtone est varié. Voilà pourquoi, dans la présente étude, nous utilisons les mots "sociétés" et "cultures" en parlant, d'une manière générale, des autochtones du Canada. Les raisons de cette diversité sont nombreuses. Traditionnellement, les groupes autochtones diffèrent les uns des autres du point de vue de leur organisation sociale et économique et de leur culture. Cette typologie socio-culturelle des groupes demeure valable et fait de chaque groupe autochtone identifiable un groupe unique en son genre. Bien sûr, depuis que le contact a été établi avec les Blancs, des changements se sont opérés. L'histoire de ce contact a varié d'un groupe à l'autre, entraînant des changements de nature et d'importance différentes. Bien que le présent rapport ne vise pas à faire en détail l'historique des rapports entre les autochtones et les Blancs, il nous faut souligner les conséquences de ces rapports.

Il est peu douteux qu'en comparaison avec la société canadienne en général, les autochtones vivent dans des conditions marginales. Si l'on utilise les critères classiques de mesure des conditions de vie - le logement, la santé, l'instruction, l'emploi et le revenu - les autochtones sont au-dessous de la

normale canadienne (Valentine, 1980; Frideres, 1983). Cela s'applique en gros aux autochtones, qu'ils vivent dans des réserves ou en-dehors de celles-ci, ou dans des milieux urbains, ruraux ou isolés. Évidemment, le degré de marginalité parmi les tribus et les collectivités varie selon la genèse des contacts avec la société dominante, la stabilité des ressources naturelles et divers autres facteurs. Toutefois la prémisse générale de marginalité demeure vraie.

Il serait prudent de souligner que la comparaison avec les normes de la vie canadienne traditionnelle est trompeuse du fait qu'elle ne tient pas compte des facteurs sociaux, économiques et culturels locaux qui, souvent, atténuent l'effet de conditions économiques difficiles dans les collectivités autochtones. En particulier, l'aide des membres de la famille élargie et, dans certaines régions, la possibilité de recourir à la chasse, à la pêche et au piégeage peuvent faire la différence entre l'indigence et une santé et un confort raisonnables lorsque les temps sont particulièrement durs.

Cela ne signifie nullement que les conditions socio-économiques dans lesquelles vivent les autochtones soient acceptables, car il est évident qu'elles ne le sont pas. Des taux extrêmement élevés de problèmes de santé, d'alcoolisme, d'incarcération et de suicide sont symptomatiques de difficultés sociales et économiques profondément enracinées. Toutefois, nous soulevons ce point pour laisser entrevoir que les cultures autochtones possèdent un potentiel propre pour régler ces problèmes. Du point de vue des programmes d'aide aux victimes, les caractéristiques culturelles particulières aux collectivités autochtones (bien qu'elles ne soient nullement les mêmes pour toutes) sont cruciales. Il est nécessaire de connaître la composition culturelle d'une collectivité pour discuter efficacement avec elle, car les facteurs culturels seront probablement à la base de la création des services et des mécanismes d'exécution.

Une autre difficulté que présente la généralisation, réside dans le fait que l'on applique parfois à tort aux collectivités autochtones des critères non autochtones ou urbains. Par exemple, les normes utilisées pour juger des

questions telles que les conditions du logement ne sont pas nécessairement les mêmes pour les logements situés dans les villes et pour ceux situés dans des réserves. En termes pratiques, une habitation idéale dans une ville n'est habituellement pas une habitation idéale dans une réserve. La différence provient partiellement de l'organisation familiale, du mode de vie et des rigueurs du milieu nordique (voir Brody, 1981). Malgré cela, l'analyse des conditions du logement dans les réserves est essentiellement fondée sur des normes citadines, aboutissant souvent à une image de conditions de vie misérables, image qui ne correspond pas nécessairement à la perception qu'ont les autochtones de leur propre logement. Il n'est pas douteux que de nombreuses collectivités autochtones ont besoin de logements en plus grand nombre et de meilleure qualité et les réclament. Toutefois, ce qu'ils entendent dire au gouvernement fédéral, c'est que par logement "de meilleure qualité", ils ne conçoivent pas une maison <u>de ville</u>, mais plutôt, une maison <u>appropriée</u>. Cette analogie s'applique tout autant à la conception des programmes sociaux.

En résumé, trois points ont été soulevés :

- bien que les collectivités autochtones puissent différer sur de nombreux points, d'une manière générale, les autochtones vivent au Canada dans des conditions marginales par rapport à la société canadienne traditionnelle,

- les sociétés autochtones possèdent des éléments sociaux, économiques et culturels naturels qui peuvent atténuer, à divers degrés, des conditions économiques difficiles,

- les solutions des problèmes des collectivités autochtones doivent être fondées sur des critères d'évaluation et de conception appropriés et non sur des critères propres au milieu urbain, non autochtone.

Lorsqu'il est question de problèmes autochtones, il y a une limite à l'importance des politiques d'ensemble qui peuvent être établies et utilisées

relativement aux mesures à prendre. Il en résulte qu'il est risqué de chercher des caractéristiques communes aux autochtones du Canada. Il y a d'abord le danger d'oublier certains facteurs sociaux, économiques ou culturels importants qui peuvent différencier une ou plusieurs collectivités de la majorité. Ne pas tenir compte de ces facteurs pourrait avoir de graves conséquences pour les besoins des victimes et les services d'aide des collectivités en question. En deuxième lieu, du point de vue des différences culturelles, il y a le danger d'attribuer à tous les autochtones du Canada une culture commune ou, ce qui est pire, une "personnalité autochtone". Nous n'en savons pas assez long sur la manière dont fonctionnent les collectivités autochtones, notamment en matière de questions ardues telles que la victimisation, pour négliger de nous attaquer éventuellement au problème sur une base communautaire individuelle. Par conséquent, il faut interpréter avec une certaine réserve les déclarations contenues dans le présent rapport ou toute autre déclaration concernant les autochtones dans leur ensemble.

En revanche, à ce stade préliminaire du processus de création des services, la question doit être examinée à un niveau conceptuel très général pour deux motifs. Premièrement, nous devons acquérir une bonne connaissance de la nature et de l'étendue du problème. Deuxièmement, l'obtention et l'analyse détaillée de l'information ne seront possibles qu'à la suite d'un travail communautaire intensif. La détermination des besoins communautaires particuliers et la conception des services nécessaires pour y répondre se feront dans des phases ultérieures du projet.

La conclusion essentielle qui découle de cet exposé, c'est que les politiques et les programmes fondés sur un travail communautaire insuffisant sont impraticables lorsqu'il s'agit des questions difficiles auxquelles doivent faire face les autochtones du Canada.

B. Cadre conceptuel : violation, besoins, services

La définition des mots "besoins" et "services" que l'on trouve dans les textes manque de clarté. De même, l'acte ou les actes par lesquels une personne

devient une victime font l'objet de la même confusion. La présente section a pour objet de définir ces concepts.

Le mot "violation" ou "infraction" désigne l'acte par lequel une personne ou un groupe de personnes deviennent des victime (par exemple, voies de fait, vol de biens). L'acte peut être ou ne pas être considéré comme criminel aux termes du code pénal du Canada, mais il constitue une infraction aux normes communautaires particulières et est désignée comme tel par la personne qui en est victime. Aux fins de la présente étude, la définition ne comprend pas la violation générale, historique, de la société et de la culture autochtones par la société non autochtone.

Le mot "besoin" désigne les problèmes que rencontre une personne ou un groupe comme conséquence directe ou indirecte d'une violation. Les besoins peuvent être répartis en "besoins immédiats" (par exemple, blessures exigeant un traitement; nouvelles menaces nécessitant une protection) et en besoins à long terme (par exemple, dommages psychologiques ou physiques exigeant un traitement ou une réadaptation).

Le mot "services" désigne les activités de personnes, groupes ou organismes déterminés dont le but est de répondre aux besoins des victimes. Le rôle des organismes gouvernementaux peut consister en une participation indirecte à la prestation des services dans la mesure où ils pourraient faciliter la création et l'entretien d'organismes de services directs. Comme les besoins, les services sont immédiats (par exemple, traitement médical; protection) ou à long terme (traitement psychologique). En outre, il est nécessaire de retenir que les services, qu'ils soient immédiats ou à long terme, comportent deux éléments : premièrement, la nature réelle du service fourni (par exemple, un refuge pour femmes battues); et deuxièmement, la manière dont le service est prêté (par exemple, l'endroit où le refuge est situé, son aménagement, y compris le personnel et la méthode suivie par ce dernier).

Un quatrième concept est incorporé dans le modèle, à savoir, les conditions fondamentales socio-économiques qui contribuent à la violation et à la

victimisation. Comme nous l'avons laissé entendre dans l'introduction de la présente étude, le problème de la victimisation ne peut être examiné et réglé dans les collectivités natives que d'une manière générale. Cela implique que l'étude de la source du problème doit faire l'objet d'une méthode exhaustive, exercice qui irait de concert avec le genre d'efforts compris dans la catégorie des besoins dont nous avons parlé plus haut. Par exemple, dans le cas d'une bande ou d'un Conseil tribal appliquant son propre programme de protection de l'enfance et de la famille, le Conseil se chargerait d'améliorer la qualité de la vie communautaire au moyen de stratégies telles que des programmes de développement économique et d'éducation communautaire. Les conseillers et les administrateurs des bandes déclarent invariablement que ce genre de travail est essentiel pour réduire les infractions dans leur collectivité et, par extension, les épreuves subies par les victimes. Ils maintiennent qu'une méthode superficielle de traiter les infractions et les besoins des victimes est insuffisante. De même, comme nous l'exposerons plus loin, les travailleurs des services sociaux communautaires autochtones devront percevoir comme faisant partie de leurs attributions, l'éducation et la mobilisation des autres membres de la collectivité pour l'amélioration de la sensibilisation et des conditions sociales.

Les conditions fondamentales qui conduisent à l'infraction et à la victimisation découlent des relations négatives qui, dans le passé, ont existé entre les sociétés autochtones et non autochtones et ont, dans une large mesure, placé les autochtones dans un état général de marginalité. Les problèmes tels que la détérioration des ressources, les taux élevés de chômage, l'usage abusif de l'alcool, l'insuffisance des services médicaux, du logement et de l'éducation agissent directement sur le comportement des infracteurs éventuels comme sur les besoins des victimes. Ces problèmes doivent être réglés à deux niveaux : d'abord, par la création immédiate de programmes d'aide locale tels que ceux qui protègent les enfants et les femmes maltraités et, ensuite, par la mise en œuvre de programmes de développement social et économique intégrés ainsi que d'un processus éducatif dans les sociétés autochtones et non autochtones.

Il existe, enfin, un cinquième concept que nous pourrions qualifier de facteurs culturels. Il s'agit des caractéristiques des individus et des collectivités autochtones inhérentes à un mode de vie sans parallèle. En d'autres termes, ces éléments existent dans la société autochtone indépendamment des effets de la société industrielle des Blancs. Ils comprennent l'organisation et le comportement social et économique que, souvent, les anthropologistes et autres spécialistes qualifient de "traditionnels". Il en est ainsi de l'assistance mutuelle que se prêtent les réseaux familiaux, de l'organisation coopérative de la chasse et de la pêche, de la prise de décision par consensus, de la tendance à la non-agression dans les collectivités, du rôle consultatif des Anciens et du recours à l'ostracisme pour les infractions graves. Il faut reconnaître que les facteurs culturels tels que ceux que nous venons de mentionner ont été défavorablement influencés à des degrés divers selon l'engagement de chaque groupe à l'égard du système non autochtone. Toutefois, pour ce qui est des victimes, les deux questions importantes suivantes se posent :

- Dans toutes les collectivités autochtones, les facteurs culturels précités influent sur la définition de l'acte criminel et de la victimisation ainsi que sur celle des personnes qui ont besoin d'aide en tant que victimes. Par exemple, dans une collectivité relativement isolée qui vit surtout de la chasse, il pourrait ne pas se produire de vol de biens tel que le conçoivent les non autochtones, à cause de la conception coopérative de la détention de certains matériaux. En revanche, le mauvais traitement des enfants serait considéré aussi sérieusement que dans la société non autochtone. Dans ce dernier cas, la nature des liens de la famille élargie peuvent amener à considérer que ce ne sont pas seulement l'enfant maltraité et sa famille nucléaire qui sont des victimes, mais que les grands-parents, les oncles et les tantes subissent les conséquences secondaires des actes criminels tout autant que les parents. Dans ces conditions, il pourrait être avantageux de faire participer la totalité ou au moins certains membres de la famille élargie aux programmes d'aide immédiate ou à long terme concernant l'enfance maltraitée.

- Les facteurs culturels tels ceux que nous avons énumérés ci-dessus et d'autres facteurs, notamment la langue, rendent parfois difficile le fonctionnement des autochtones dans le cadre du système de justice pénale soit comme infracteurs soit comme victimes, bien qu'ils ne participent pas au crime et à la victimisation en tant que tels. En revanche, ces mêmes facteurs culturels, comme par exemple le rôle consultatif des Anciens, peuvent être utilisés avantageusement s'ils sont intégrés à des programmes pertinents et si on leur accorde une valeur appropriée selon leur importance dans chaque collectivité (en d'autres termes, dans les collectivités où les Anciens ont actuellement beaucoup d'influence, les programmes d'assistance aux victimes devraient mettre l'accent sur ce rôle). Cet état de choses plaide en faveur de la mise sur pied d'un programme communautaire.

Les facteurs culturels que nous venons de décrire se répercutent tant sur les besoins des victimes que sur le fond et la méthode de la prestation des services d'aide.

Il est important de ne pas romancer les facteurs culturels des collectivités autochtones ou d'attribuer à ces dernières des caractéristiques qui n'existent presque plus. Par exemple, le rôle des Anciens peut avoir décliné dans certaines régions en dépit de l'attention de pure forme qu'il pourrait attirer. L'importance du rôle des Anciens ou de la famille élargie peut avoir diminué dans les villes, bien que des organisations telles que les centres d'accueil puissent combler le vide dans une certaine mesure en fournissant un appui individuel ou de groupe. Le fait est que les facteurs culturels peuvent être intégrés à des programmes d'aide aux victimes lorsqu'ils existent déjà avec un certain degré d'efficacité. Le besoin de services d'aide efficaces est trop important pour les planificateurs pour qu'ils essaient de faire revivre des caractéristiques culturelles disparues. Ils doivent plutôt construire sur les valeurs qui existent actuellement dans chaque collectivité.

En planifiant de nouveaux services expressément prévus pour les victimes autochtones, nous devons rechercher les endroits où l'on trouve une

collectivité autochtone identifiable. D'une manière générale, ce principe s'appliquera dans les cas suivants :

- collectivités autochtones isolées (c'est-à-dire, inaccessibles par route ou par rail);
- collectivités autochtones non isolées (c'est-à-dire, accessibles par route ou par rail);
- collectivités non autochtones dans lesquelles la population autochtone demeure supérieure à cinq pour cent.

Nous soutenons que dans les collectivités où la population autochtone est inférieure à cinq pour cent, en particulier dans les villes, il n'existe pas de collectivité autochtone identifiable comme il en existe ailleurs. Pour divers motifs, notamment des facteurs culturels différents, un manque d'accès aux ressources alimentaires, des réseaux de famille élargie faibles et, en général, de fortes pressions pour qu'ils s'assimilent, les autochtones vivant dans des villes ne peuvent pas devenir autosuffisants en tant que collectivité et sont incapables d'améliorer leur sort économique en tant que collectivité autonome. La solution des problèmes socio-économiques confrontant de nombreux autochtones résidant dans les villes revêtira une forme différente de celle qui sera adoptée dans les autres milieux précités. De même, les services conçus pour répondre aux besoins des victimes autochtones vivant dans les villes différeront de ceux concernant les autochtones vivant dans d'autres milieux.

Il est clair que, dans le présent rapport, nous avons mis l'accent sur des moyens expressément culturels et communautaires d'évaluer les besoins des victimes et d'y répondre. Nous fondant sur deux études de cas, nous commencerons à examiner dans la section suivante du présent chapitre la façon dont les autochtones conçoivent l'acte criminel et la victimisation.

C. Conception des autochtones en matière d'actes criminels et de victimisation

D'une manière générale, il est exact que les sociétés autochtones ont une conception différente de celle des sociétés non autochtones, occidentales, en

matière d'actes criminels et de victimisation. Ce principe s'applique dans les domaines suivants :

i) l'importance relative de l'infraction,
ii) qui est (sont) la (les) victime(s) ?
iii) comment faut-il traiter l'infracteur ?
iv) comment faut-il aider ou indemniser la victime ou les victimes ?

Avant de discuter de cette question plus avant, il y a lieu de formuler les deux réserves suivantes. En premier lieu, bien que la façon dont les autochtones conçoivent le crime et la victimisation puisse différer de celle des non autochtones, elle peut varier d'une société autochtone à l'autre. En deuxième lieu, nous devons admettre qu'il n'existe probablement pas au Canada un groupe autochtone qui n'ait pas été influencé dans une certaine mesure par les concepts occidentaux du crime et de la victimisation. Par exemple, certaines collectivités qui, autrefois, considéraient la propriété des biens sur une base "communautaire", adhèrent maintenant au concept de propriété personnelle, pavant ainsi la voie à des accusations pénales de vol de biens qui, autrefois, auraient passé pour des "emprunts" (Conseil canadien de développement social, 1984:7).

L'idéologie mixte qui découle de cet état de choses exigera une sensibilité et une créativité considérables pour la mise au point de mécanismes appropriés de surveillance sociale et de réadaptation communautaire. À cet égard, il vaut la peine d'examiner le Tribal Justice Centre opérant en Alberta sous les auspices de la Saddle Lake Band.

Le Tribal Justice Centre a beaucoup fait pour déterminer les coutumes qui étaient en vigueur à Saddle Lake en matière d'infraction, de victimisation et de suivi (Tribal Justice Centre, 1985). De même, ce centre a réussi (avant d'être formellement constitué), à concilier les différences entre son système de justice tribale et le système occidental dont l'influence a été énorme sur les autochtones au cours des années. Les activités du Tribal Justice Centre résument le mieux les différences conceptuelles ainsi que le genre de nouvelle direction dont on a besoin.

M. Carroll Hurd, directeur du centre, explique qu'au début de l'établissement d'un système de justice tribale pour Saddle Lake, les personnes intéressées luttaient inconsciemment dans les limites inhérentes au système de justice pénale occidentale (communications personnelles, 1985). Considérant que les progrès étaient trop lents, elles décidèrent d'évaluer les hypothèses fondamentales et, en cas de nécessité, de recommencer dans une nouvelle direction. Cela eut pour résultat immédiat la reconnaissance d'une prémisse très élémentaire, à savoir, qu'une collectivité indienne constitue (TRADUCTION) "une affirmation de l'ensemble de l'univers", ce qui concorde avec le symbolisme du cercle dans la culture indienne; qu'un lien existe entre tous les aspects de la vie et de la société et qu'un événement sera ressenti partout et par tous. Le corollaire qui découle de cette prémisse, c'est que la vie et la société, notamment les composants d'un système de justice, ne peuvent pas être compartimentés.

Cela a amené les travailleurs de Saddle Lake à se rendre compte que leurs tentatives précédentes d'établir des juridictions civiles et pénales distinctes au sein de la communauté étaient vouées à l'échec.

Leur seconde constatation, par ordre d'importance, a été que le code pénal lui-même constituait l'obstacle le plus sérieux et ce, pour trois motifs : premièrement, selon les principes que nous avons dégagés plus haut, le code pénal sépare arbitrairement les juridictions civiles et criminelles. En termes plus explicites, le code pénal définit certaines infractions (par exemple, les voies de fait) comme criminelles et, par conséquent, comme crimes contre l'État (voir Green, 1983 : 1-3). Le mot "État" suggère d'une manière nébuleuse une abstraction et non pas une ou plusieurs personnes identifiables. Toutefois, du point de vue des Indiens, une infraction qui entraînerait une accusation pour voies de fait n'est pas une infraction contre un concept abstrait, mais une infraction contre une victime particulière, contre la famille élargie de celle-ci et contre la collectivité dont la victime fait partie. Il faut aussi relever qu'étant donné qu'on considère comme victimes un nombre plus élevé de personnes que la seule victime immédiate, on réaffirme que la personne et l'acte ne peuvent pas être isolés de l'ensemble.

Deuxièmement, le code pénal est fondé sur un modèle accusatoire de justice sociale. Ce modèle est inapproprié pour deux raisons : selon les principes que nous avons énoncés, le système accusatoire est une recherche de moyens pour aboutir à une fin, une méthode qui finit par séparer les gens les uns des autres ainsi que de leurs collectivités. Toutefois, dans un système de justice non accusatoire, la conciliation, la médiation et l'arbitrage constituent des moyens concrets de créer une société saine et susceptible de cohésion, une société qu'on maintient comme un ensemble. En outre, le système accusatoire représenté dans le code pénal peut conduire à des difficultés interpersonnelles dans une collectivité fermée, en particulier si celle-ci essaie d'appliquer son propre système de justice. Comme le souligne M. Hurd, Saddle Lake doit avoir un système coopératif pour le règlement des litiges parce que dans une communauté fermée (TRADUCTION) "nous devons tous vivre ensemble".

Le troisième problème important que pose le code pénal réside dans le fait qu'il est surtout appliqué dans un certain secteur de la société canadienne, à savoir, les groupes minoritaires, dont les autochtones, et les pauvres. Cela découle, du moins partiellement, du genre d'infractions prévues par le code et par la manière dont nos services de police et notre système judiciaire sont appliqués. Il est compréhensible que les collectivités autochtones veuillent réviser leurs rapports avec un code pénal qui a) est centré sur eux et b) place les particuliers dans un contexte accusatoire et où les litiges sont souvent réglés par ostracisme (c'est-à-dire, par incarcération).

Étant donné le fait que le système judiciaire était en contradiction avec sa propre philosophie et compte tenu des problèmes que posait le code pénal, le Saddle Lake Tribal Justice Centre s'est engagé dans une nouvelle voie. Il a décidé d'introduire dans son code civil les infractions actuellement prévues par le code pénal. Les infractions pénales telles que les voies de fait peuvent être prévues par le nouveau code civil en vertu du principe que ces infractions sont dirigées contre une personne et (ou) sa famille et non contre l'État. Les voies de fait deviennent ainsi une (TRADUCTION) "atteinte à la personne" et, partant, une infraction civile. Le nouveau code civil

prévoierait également des infractions civiles typiques telles que les querelles familiales, les contestations portant sur la terre, les contrats, eta.

En suggérant la suppression du code pénal, le centre de justice tribale rejette la distinction arbitraire et, de l'opinion générale de la population de Saddle Lake, injustifiée, qui est faite entre les infractions civiles et pénales. A?' la demande de Saddle Lake, le Centre est en train de rédiger des lois propres à cette collectivité, qui considèrent toutes les infractions comme commises contre les personnes et non contre l'État. Des actes tels que les voies de fait contre la femme et les mauvais traitements infligés aux enfants ne sont pas considérés comme des actes criminels commis contre l'État, mais comme des actes dirigés contre des personnes et désapprouvés par la collectivité immédiate. Il en résulte que la victime, en tant que personne physique, se voit attribuer la juste place qui lui revient dans le processus judiciaire, alors qu'en vertu du code pénal les adversaires sont l'infracteur et l'État, laissant la victime de côté. Une autre conséquence de l'application de la sanction communautaire consiste dans le fait que l'accusé (qu'il soit coupable ou non), ne sera pas qualifié, selon un code écrit, de moralement bon s'il gagne son procès, ou de moralement mauvais, s'il le perd. Les jurés, en tant que représentants de la collectivité, ne doivent pas porter des jugements moraux, mais évaluer l'acte et les personnes impliquées. Ils doivent, ensuite, régler le problème d'une manière qui obtiendra la sanction de la collectivité. Il s'agit de le régler à l'avantage des personnes et de la communauté et non d'appliquer des sanctions négatives sous forme de punition. (A?' cet égard, diverses collectivités autochtones ont adopté comme moyens de régler les problèmes des ordonnances de services personnels et communautaires, initiative qui peut donner des résultats positifs sans recourir à l'ostracisme.)

Le modèle mis sur pied pour l'application de la justice tribale à Saddle Lake n'est pas accusatoire. Il fonctionne sur une base de conciliation, de médiation et d'arbitrage. Le système comprend une commission de justice tribale composée de cinq élus membres. Elle fait des recommandations au Chef et au

Conseil de la bande pour la nomination de trois jurés qui doivent siéger en permanence à un tribunal de justice. Ces jurés doivent, dans leurs décisions, appliquer les principes de conciliation, de médiation et d'arbitrage de Saddle Lake. Le tribunal continuera évidemment à assumer de lourdes responsabilités. En plus d'une solution juste et efficace du litige, le tribunal devra, par exemple, conserver sa compétence à l'égard d'un enfant après avoir rendu une ordonnance de ne pas faire au sujet de ce dernier. Un exemple concret serait l'ordonnance rendue par un tribunal pour la réintégration d'un enfant de Saddle Lake placé en foyer nourricier à Edmonton. Pendant et après le processus de réintégration (y compris un placement convenable), le tribunal maintiendrait sa compétence à l'égard de l'enfant. Cette compétence est compatible avec l'autorité traditionnelle des Anciens de Saddle Lake. (Les membres du tribunal ne doivent pas être nécessairement des Anciens.)

Le modèle comprend également trois pacificateurs qui agiront comme fonctionnaires du tribunal. Ils auront pour mandat général de régler les litiges lorsque cela est possible. Leurs décisions seront sanctionnées par le tribunal et ils aideront ce dernier dans l'application du système de justice tribale.

Le modèle proposé par Saddle Lake présente plusieurs qualités exceptionnelles.

1. Le système judiciaire sera, une fois de plus, soumis à la surveillance de la collectivité qui l'utilise.

2. Les prémisses à la base du modèle sont telles que la victime d'une infraction fait partie intégrante du règlement positif du litige.

3. Le modèle est approprié sur le plan culturel.

4. Le modèle concilie le système traditionnel de règlement des litiges avec le système occidental qui doit être maintenu à l'extérieur de la collectivité. (Le juge en chef de l'Alberta a donné son appui au modèle.)

5. On espère que le modèle conciliera à la satisfaction des membres de la communauté de Saddle Lake le système traditionnel de reglement des litiges avec le système occidental, dans l'éventualité d'un changement de l'opinion générale après des années de contact avec la société non autochtone.

La question du changement de l'opinion générale est pertinente à la conception et à l'application de services sociaux et de leur surveillance. Le jugement récemment rendu à Hall Beach (Territoires du Nord-Ouest) (R. v. Curley, Issigaitok and Nagmalik, non publié, N.W.T. S.C., 21 avril 1984), constitue un cas d'espèce. Trois Inuits étaient accusés d'agression sexuelle contre une fille Inuite âgée de treize ans, à Hall Beach. Bien que la peine maximum pour l'infraction fût l'emprisonnement à vie, les trois hommes furent condamnés à une semaine de prison et huit mois de probation. Le juge Michael Bourrassa cita plusieurs circonstances atténuantes dans l'affaire. La plus importante résidait (TRADUCTION) "dans la tradition inuite, qui considère que les filles qui sont menstruées peuvent se marier et avoir des rapports sexuels. Les accusés ne croyaient pas faire quelque chose de mal avant d'être arrêtés par la police" (Roberts, n.d. : 1). Cette information avait apparemment été présentée au juge dans un rapport écrit par un travailleur social de la région. Le juge avait ensuite, au moins partiellement, fondé sa décision sur cette information.

La compétence du travailleur social et la validité de la force probante du rapport sont, au mieux, douteuses. Toutefois il faut retenir que le juge a considéré que la condamnation qu'il prononçait tenait compte des valeurs culturelles traditionnelles des Inuits. Malgré cela, cette condamnation a soulevé une controverse dans les Territoires du Nord-Ouest. Divers groupes communautaires, en particulier les groupes de femmes comprenant des Inuites, estimaient que les facteurs culturels cités dans l'affaire, qu'ils fussent valables ou non, ne justifiaient pas la clémence dont avaient fait l'objet les hommes reconnus coupables. La cour d'appel (R.v. Curley, Issigaitock and Nagmalik, non publié, N.W.T. S.C., 19 juillet 1984) a par la suite porté la condamnation d'une semaine à quatre mois, condamnation toujours inacceptable

de l'avis des groupes communautaires. Il semble, par conséquent, qu'une application simple et directe d'une perception libérale des valeurs culturelles soit inacceptable dans le Nord actuel. Les représentants du système judiciaire doivent pactiser avec une opinion générale revisée qui est toujours essentiellement autochtone mais qui tient compte de l'interaction avec une culture différente. Ne l'avoir pas fait dans l'affaire Hall Beach a peut-être constitué une erreur grave. C'est, toutefois, une erreur que Saddle Lake essaie d'éviter.

Bien que le système de Saddle Lake implique des accommodements avec les différences existant entre les systèmes autochtones et non autochtones par l'établissement d'un système entièrement nouveau, des cas se sont présentés où ces différences ont été comblées, du moins partiellement, en vertu du système judiciaire non autochtone. Le Gitksan-Wet'suwet'en Tribal Council (autrefois Gitksan-Carrier Tribal Council), situé à Hazelton (Colombie-Britannique), en est un exemple. L'analyse de cette affaire servira aussi à montrer les conceptions du crime et de la victimisation dans une autre nation autochtone, les Gitksans.

L'affaire (Gawa v. Horton and Watson (B.C.S.C.) N° 4/79, Smithers Registry, non publiée) concernait une femme qui était grand chef gitksan et qui poursuivait deux non autochtones pour les dommages qu'elle avait subis après avoir été tamponnée par une automobile qu'ils conduisaient alors qu'ils étaient en état d'ébriété. L'accident causa au chef une lésion au cerveau l'empêchant de poursuivre ses activités normales. Dans l'action qu'elle intenta, elle réclamait les dommages-intérêts habituels pour blessures et perte de revenu ainsi qu'une indemnité pour perte culturelle. Ce genre d'action n'avait été essayé qu'une seule fois au Canada et concernait une famille chinoise.

D'une manière précise, la perte culturelle invoquée portait sur trois domaines :

a) l'incapacité de la demanderesse d'exercer les fonctions inhérentes à sa position de Grand chef;

b) la perte de prestige découlant de son incapacité d'exercer ses fonctions;

c) la perte de prestige découlant de la blessure à la tête qu'elle avait subie.

Dans la société gitksane, comme dans les autres sociétés autochtones, une partie des attributions du Chef consiste à enseigner aux jeunes les caractéristiques de leur culture. Dans le cas de ce Chef héréditaire, le Conseil de la bande avait formalisé encore plus son rôle d'enseignante en parrainant les cours de langue qu'elle donnait. Par conséquent, l'incapacité pour ce chef de village de remplir ses fonctions avaient lésé un grand nombre de jeunes.

La culture gitksane comporte des pouvoirs et une hiérarchie bien définis. Au sommet de la pyramide on trouve les Simooget, Grands chefs qui sont héréditaires et dont chacun est responsable d'une unité sociale appelée Wilp ou Maison. On compte environ 100 Maisons gitksanes réparties en quatre clans. Les Maisons actuelles comptent de 10 à 100 membres. Dans le cas du chef en question, la Maison était relativement importante. En tant que chef d'une Maison, un Grand chef est censé posséder un haut niveau de culture, d'intégrité et de jugement ainsi que la compétence lui permettant d'assurer le bien-être des membres de la Maison et l'honneur permanent de la Maison elle-même. Aux yeux des Grands chefs et de leur Maison, ces qualités sont directement associées au statut de Chef. Un Chef dont les qualités sont diminuées pour une raison quelconque, subit une perte de prestige personnel qui, à son tour, se répercute sur l'honneur de sa Maison. Les conséquences d'une blessure débilitante comme celle subie par le Chef en question sont évidentes : son prestige et celui de sa maison diminuent. De plus, la loi gitksane dispose qu'un Chef qui subit une blessure à la tête est marqué d'une flétrissure particulièrement grave.

La perte de prestige résultant d'une blessure à la tête peut être tempérée si le Chef et sa Maison invitent les autres maisons à une fête spéciale (appelée

ailleurs "POTLATCHE"). Traduit du gitksan, le nom de cette fête signifie (TRADUCTION) "nettoyage du sang". Elle comporte la distribution aux invités de quantités considérables de nourriture, d'argent et autres objets afin de valider le prestige ou, comme en l'espèce, de le rétablir. La Maison peut être obligée de débourser un total de plusieurs milliers de dollars, montant énorme dans une région manquant d'argent. En plus de la fête destinée au "nettoyage du sang", la Maison du chef blessé est censée démontrer sa capacité de faire du bien en contribuant plus qu'à l'ordinaire aux fêtes régulières données par les autres Maisons du même clan. Par la suite, la Maison retrouvera son honneur et son prestige initial. Ce processus, qui peut durer des années, coûtera beaucoup plus à la Maison que si le Chef n'avait pas été blessé.

En résumé, par suite des blessures subies par le Grand chef on trouve dans cette affaire diverses catégories de victimes :

- le Grand chef elle-même,
- sa famille nucléaire,
- sa famille élargie,
- sa Maison et son clan (dont sa Maison fait partie),
- sa collectivité.

On peut déterminer comme suit le prix qu'ont payé ces victimes :

- angoisse physique et mentale (le Chef, la famille nucléaire et élargie, les amis),
- perte de revenu (le Chef et la famille nucléaire),
- la perte de prestige (le Chef, la Maison et le clan),
- les frais d'invitation à une fête spéciale et une contribution importante à des fêtes ultérieures (le Chef et la Maison),
- la perte d'un professeur de langues et de culture (collectivité à laquelle le Chef appartient).

Les avocats du Gitksan-Wet'suwet'en Tribal Council qui se sont occupés de l'affaire, n'ont intenté l'action qu'au nom du Chef blessé seulement, bien qu'ils aient soulevé en preuve la question des frais engagés par les autres

victimes énumérées plus haut. Il est significatif que le juge se soit prononcé en faveur de la demande de dommages-intérêts pour perte culturelle. Toutefois il ne l'a fait que dans la mesure où le chef elle-même était concernée, vu que l'action avait été intentée en son seul nom et ne l'avait pas été aussi au nom de sa famille, de sa maison et de sa collectivité. Les dommages-intérêts pour perte culturelle accordés par le tribunal n'étaient pas aussi élevés que le montant demandé, vu qu'ils ne comprenaient pas les frais d'organisation de la fête visant à redonner au Chef son prestige après la blessure à la tête. Toutefois le jugement de la Cour a reconnu que la nécessité de donner la fête était légitime.

Cette affaire est particulièrement importante pour deux motifs. Premièrement, le jugement établit un précédent devant les tribunaux canadiens en matière de reconnaissance et d'indemnisation pour perte culturelle subie par une victime autochtone. De plus, il tient compte de la perte en fonction des lois de la société à laquelle appartient la victime. Deuxièmement, et cela est particulièrement important aux fins de la présente étude, le concept de la victimisation dans une culture autochtone est analysé en détail dans cette affaire. Il est évident que la question de savoir quelles avaient été les victimes et quel est le prix qu'elles avaient payé sont très complexes du point de vue gitksan. En outre, les réponses à ces questions diffèrent de celles que l'on obtiendrait dans des sociétés occidentales non autochtones.

Cette affaire sert également à démontrer que dans une collectivité autochtone, ce ne sont pas seulement la victime du crime et sa famille nucléaire qui sont considérées comme victimisées. On peut généraliser sans crainte de se tromper que la famille élargie est une victime secondaire, exactement comme la famille nucléaire. En outre, au moins une partie importante de la collectivité ressentira les effets d'un acte criminel déterminé. Bien que cette tendance soit particulièrement forte dans une société hautement organisée comme le sont les gitksans, l'interdépendance de la plupart des collectivités autochtones entrainerait des effets similaires. Cela ne signifie pas que les conséquences ne varient pas d'une collectivité à l'autre, parce qu'il est évident qu'elles sont différentes. Les caractéristiques inhérentes à l'organisation sociale et

les divers rapports historiques et actuels avec la société non autochtone aident à établir des contextes communautaires différents : la perception de la victimisation par les particuliers, les familles et l'ensemble de la collectivité différera en conséquence, de même que différeront leurs réactions à cet égard. Il faut tenir compte de cet élément dans la conception de services d'aide aux victimes. Toutefois, à ce stade, il faut relever que la perception des autochtones peut être différente de celle d'un non autochtone en matière d'opinion universelle et d'organisation sociale.

CHAPITRE 3

LES BESOINS DES VICTIMES AUTOCHTONES

A. Introduction

On lit ce qui suit dans le Rapport du groupe d'étude fédérale-provinciale canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels :

> D'après certaines études effectuées aux États-Unis, les taux de victimes d'actes criminels sont beaucoup plus élevés dans les réserves que sur le reste du territoire, les autochtones sont plus exposés aux voies de fait, aux homicides et à toutes les sortes de violence domestique que le reste de la population, et ces incidents ont souvent pour origine une consommation excessive d'alcool. On est autorisé à penser qu'une telle situation prévaut également au Canada (1983:67)

Les conclusions américaines semblent avoir vu le jour au Canada (Canada, MAINC, 1980), bien que des renseignements exacts soient difficiles à obtenir à cause d'un certain nombre de difficultés inhérentes aux rapports entre le système judiciaire canadien et les sociétés autochtones : par exemple, une définition différente du crime, des taux de dénonciation différents ainsi qu'une certaine tendance des autorités à mettre l'accent sur les crimes violents commis par les autochtones au point que cela devient une prophétie automatiquement accomplie. (Voir la discussion du code pénal au sujet de Saddle Lake précité.) De plus, comme nous l'avons déjà souligné, nous ne connaissons pas grand chose sur les conséquences des causes profondes des problèmes sociaux et encore moins sur la manière de les régler.

Toutefois, lorsqu'on parle à des travailleurs sociaux professionnels ou à des auxiliaires, à des politiciens autochtones ainsi qu'à d'autres personnes travaillant au niveau communautaire et avec des autochtones dans les villes, il devient évident que la violence, en particulier au sein de la famille, est un problème crucial auquel sont confrontées les sociétés autochtones. En outre, on impute souvent la violence à un abus d'alcool.

Dans ce chapitre, nous étudierons le problème dans l'orbite de la victime autochtone, en particulier au regard des besoins découlant de la

victimisation. Nous nous sommes principalement fondés sur des entrevues avec le genre de personnes susmentionnées qui, directement ou indirectement, travaillent avec des victimes autochtones. Justement, un grand nombre de ces personnes, à un moment donné, ont elles-mêmes été victimes d'un acte criminel ou se trouvaient dans l'intimité de quelqu'un d'autre qui l'avait été. Les répondants qui ont fourni des renseignements aux fins du présent chapitre ne constituent pas nécessairement un échantillon parfait des collectivités du pays. Toutefois, elles représentent les collectivités de la première typologie que nous avons ci-haut décrite et, dans une mesure acceptable, les régions géographiques et tribales.

M. Chester Cunningham, directeur général de Native Counselling Services of Alberta (NCSA), souligne la nécessité d'une aide à la victime et aux témoins dans leur premier contact avec la police (communications personnelles, 1985). Selon M. Cunningham, l'intimidation des infracteurs et des victimes par la police constitue un problème grave découlant en grande partie des différences culturelles (par exemple, la langue) qui empêchent souvent les autochtones de comprendre le système judiciaire ou de s'y rapporter, ainsi que de l'insensibilité de la police à l'égard de ces différences culturelles et des problèmes qu'elles suscitent.

De même, le NCSA mentionne d'autres besoins de réforme et de création de services d'aide aux victimes que l'on pourrait appeler "institutionnels" (c'est-à-dire, au sein du système judiciaire existant). En même temps, le NCSA est parfaitement au courant des besoins des victimes particuliers aux collectivités autochtones ainsi que de l'importance de parvenir à des solutions pertinentes sur le plan culturel (NCSA, 1982).

Les besoins des victimes autochtones peuvent être répartis en deux catégories distinctes mais apparentées :

- les besoins qui peuvent être satisfaits au niveau familial et communautaire;
- les besoins qui peuvent être satisfaits par le système canadien plus vaste, notamment en matière de justice et de soins médicaux.

Le fait que ces catégories de besoins sont distinctes mais apparentées sera démontré dans l'analyse qui suit et, de nouveau, dans un prochain chapitre où nous examinerons l'évolution des services d'aide aux victimes.

Native Counselling Services of Alberta énumère quatre catégories principales de besoins :

- les services destinés aux victimes "du système";
- les services destinés aux victimes de violence domestique et autres infractions d'ordre familial;
- les services destinés aux victimes des délits d'ordre sexuel;
- les services destinés à la famille de l'infracteur.

En outre, nous pouvons constater que le NCSA fait une distinction entre la catégorie institutionnelle, qui comprend les relations avec la police et le système judiciaire, et les autres catégories de besoins (NCSA, 1982:9). En fait, le NCSA semble se concentrer sur cette catégorie de besoins, étant donné que son objectif général, qui consiste (TRADUCTION) "à obtenir un traitement juste et équitable pour les autochtones aux prises avec le système judiciaire" (1982:1), doit être atteint moyennant la réalisation des objectifs particuliers suivants de son programme de services d'aide à la victime :

1. fournir des renseignements et de l'aide aux autochtones aux prises avec le système judiciaire en tant que victimes d'un acte criminel;

2. fournir des services de soutien et d'aiguillage aux victimes autochtones d'un acte criminel;

3. fournir un service de renseignements aux membres du système de justice pénale qui s'occupent de victimes autochtones d'un acte criminel;

4. fournir des renseignements aux collectivités autochtones et générales au sujet des services offerts aux victimes d'un acte criminel.

Compte tenu de ce mandat et de ces objectifs, le NCSA est obligé de consacrer la plus grande partie de ses efforts à traiter avec le système judiciaire existant (tant au nom de l'infracteur qu'en celui de la victime), au lieu de fournir des services de protection et de soins immédiats.

Dans un rapport sur les besoins des victimes et des témoins victimes dans le Yukon, McLaughlin (1983) répartit les besoins dans des catégories différentes. (L'étude de McLaughlin portait sur les autochtones et les non autochtones du Yukon.) D'une manière générale, elle répartit les besoins dans les catégories suivantes (1983:25-28) :

- perte et récupération de biens;
- préjudice personnel;
- besoins immédiats au moment du crime;
- effets postérieurs au crime.

McLaughlin étudie dans ce cadre général la prestation de services par la police et les tribunaux de même que des problèmes particuliers tels que la violence exercée contre les femmes, les enfants et les personnes âgées.

Aux fins de la présente étude, nous examinerons les besoins des victimes autochtones dans les principales catégories suivantes :

- besoins découlant de la violence domestique (notamment, la violence conjugale, l'enfance maltraitée ou négligée et l'inceste);
- besoins découlant de la violence non domestique, notamment les délits d'ordre sexuel;
- les besoins découlant de la perte ou de dommages matériels.

Chacune de ces catégories comprend implicitement trois éléments qu'il faut également examiner :

- les besoins à court ou long terme;
- les rapports avec "le système" fonctionnant dans les contextes personnel, familial et communautaire;
- les victimes primaires et les victimes secondaires.

Les principales catégories énumérées ci-dessus sont placées dans un ordre quelque peu arbitraire d'importance. Cet ordre n'est pas fondé sur des

statistiques mais sur l'importance relative que les répondants ont attribuée aux différents types de besoins des victimes au fur et à mesure que l'étude progressait. D'une manière très générale, l'enquête de McLaughlin semble appuyer cet ordre :

> (TRADUCTION)
>
> ... l'échantillon établit que 13,5 % des infractions contre des non autochtones sont des infractions contre la personne, contre 56,5 % pour les autochtones. Réciproquement, 86,7 % de la totalité des infractions commises contre des non autochtones sont des infractions contre les biens, contre 43,5 % pour les autochtones. (McLaughlin, 1983:24)

McLaughlin analyse la non dénonciation des infractions à la police. Elle relève que de 40 à 60 % des infractions commises ne sont pas signalées (1983:17). Cet élément jette un doute sur les statistiques de la police qui laissent supposer que la violence non domestique peut être plus commune que la violence domestique dans les collectivités autochtones, étant donné que, dans les sociétés autochtones et non autochtones, il y a une forte tendance à considérer la violence domestique comme une question de famille. Si des infractions ne sont pas signalées, il est probable qu'il s'agira de femmes battues, d'enfants maltraités et d'inceste plutôt que d'infractions commises par des personnes en dehors de la famille.

En résumé, bien qu'il n'existe pas d'étude systématique de la victimisation des autochtones au Canada, il y a des raisons de croire, en se fondant sur les renseignements fournis par les répondants et sur la connaissance existante de la non dénonciation, que les infractions dirigées contre la famille sont les plus importantes dans les sociétés autochtones du Canada. Pour ce motif, nous porterons notre attention dans la présente étude sur ce domaine d'intérêt, reconnaissant en même temps la nécessité, dans l'avenir, d'une recherche systématique de la victimisation dans diverses collectivités.

B. La violence domestique

1. La violence conjugale

La Task Force on Spousal Assault in the Northwest Territories (NWT Task force) donne la définition suivante :

(TRADUCTION)

> "On entend par violence conjugale, la violence tant physique que psychologique exercée sur son compagnon ou sa compagne par un mari, une femme, un amant ou une maîtresse. Elle est directement ou indirectement considérée avec indulgence par les traditions, les lois et les attitudes qui prévalent dans la société dans laquelle elle se produit (1985:7)"

Le rapport poursuit :

(TRADUCTION)

> On est de plus en plus sensibilisé au fait qu'il existe un syndrôme de la violence conjugale. Selon les victimes, les agresseurs, les observateurs et les spécialistes, la violence conjugale constitue un comportement appris, c'est-à-dire, transmis d'une génération à l'autre par l'exemple; que les enfants qui sont témoins de violence conjugale entre leurs parents sont plus susceptibles de devenir des agresseurs que s'ils étaient élevés dans des foyers où il n'existe pas de violence. (1985:9)

Le problème est un effet combiné et complexe de nombreux éléments et doit être réglé dans son ensemble. Les travailleurs des services d'urgence conviennent que le problème ne doit pas être particularisé pour s'adapter aux mandats gouvernementaux parce que, pour les travailleurs sur le terrain, les mandats provenant des hautes sphères et les divisions arbitraires des problèmes sociaux sont sans pertinence à l'égard de la tâche visant à aider les victimes et à améliorer leur condition (Paula Pasquali, communications personnelles).

Cinq points principaux découlent de la documentation disponible et des entrevues :

- la violence conjugale, et en particulier les voies de fait contre la femme, est très commune;
- l'alcool est habituellement en cause dans l'incident ou les incidents;

- les incidents de violence conjugale ne sont habituellement pas signalés aux autorités;
- les services existants, notamment la police, les soins médicaux, le counselling et les refuges, sont insuffisants;
- le problème ne doit pas être étudié en l'isolant des autres problèmes domestiques ou des causes fondamentales.

Afin d'exposer le problème de la violence conjugale d'une manière plus précise, je me pencherai sur une situation que j'ai considérée comme une étude de cas régional. Sur le plan géographique, la région s'étend sur tout le nord du Manitoba et comprend 25 collectivités vivant dans des réserves, dont Thompson (8-10 000 habitants) est le centre. Plusieurs de ces collectivités sont isolées (ne sont pas accessibles par route ou rail), d'autres ne le sont pas. La population autochtone de Thompson dépasse 5 pour cent (par conséquent, la ville ne constitue pas en soi, pour les autochtones, un milieu urbain). Du point de vue des besoins des femmes battues, je considère cette région comme représentative du reste du pays, en particulier des régions non urbaines.

Dans les cas de violence domestique se produisant dans une réserve, la femme doit prendre une décision majeure avant même d'avoir été physiquement attaquée : doit-elle quitter ou rester ? Si elle reste, elle et ses enfants seront probablement encore maltraités. Si elle quitte, elle sera condamnée par la collectivité pour avoir abandonné son mari et son foyer. Il est probable qu'elle ne pourra pas trouver dans la communauté un endroit lui assurant, ainsi qu'à ses enfants, une protection suffisante. Le fait de quitter la maison présente pour les femmes autochtones victimes d'une violence domestique un problème supplémentaire : leur propre conviction qu'une femme doit demeurer avec son mari et dans son foyer dans les bons comme dans les mauvais moments. Comme je l'ai relevé plus haut, certaines publications laissent entendre que les membres de la famille élargie renforcent cette opinion en poussant les femmes maltraitées à rester avec leur mari. Bien que cela soit possible, une preuve empirique est nécessaire au niveau communautaire. Indépendamment du fait de savoir si la femme est poussée par

les membres de sa famille élargie à ne pas quitter, une travailleuse du centre de services d'urgence de Thompson m'a déclaré que si une femme maltraitée décide de rester à la maison pour quelque motif que ce soit, un membre de sa famille élargie recueillera souvent ses enfants à sa demande (Eunadie Johnson, communication personnelle).

De plus, on a laissé entendre que de nombreux conseils de bandes, en particulier dans les collectivités les plus isolées, sont conservateurs à cet égard et exerceront des pressions sur la femme pour qu'elle ne quitte pas. Un tel conseil pourrait donner son appui au mari s'il en est requis. Enfin, la question financière influe sur la décision de la femme : bien souvent celle-ci fonde sa décision sur la crainte que, sans l'apport financier de son mari, elle sera incapable de pourvoir à ses besoins et à ceux de ses enfants.

Si une femme maltraitée décide de quitter la maison, elle doit se rendre avec ses enfants chez des amis ou chez un membre de la famille élargie. Il n'existe ni centres de services d'urgence ni refuges dans les réserves, d'abord à cause du manque de fonds, mais aussi en raison du fait que la sécurité est difficile à assurer dans une petite collectivité (tout le monde connaîtrait l'adresse du refuge).

Une femme maltraitée peut s'adresser à l'aide sanitaire communautaire ou au travailleur local des services de protection de la famille et de l'enfance. (Dans le cas du nord du Manitoba, ils sont tous deux au service des bandes et le dernier reçoit sa formation et ses directives de l'Awasis Child and Family Service Agency de Thompson). Ces travailleurs prêteront leur aide autant que possible par voie de médiation et de conseils et, s'ils le jugent opportun, aiguilleront la femme (et ses enfants) vers d'autres organismes.

Une femme estime souvent nécessaire de quitter sa collectivité avec ses enfants principalement pour des motifs de sécurité personnelle. Si elle connaît l'existence du Centre de services d'urgence de Thompson, elle peut décider de s'y rendre de son propre gré. Elle peut également y être envoyée par le travailleur Awasis de sa collectivité ou par le bureau central Awasis de Thompson.

Cette dernière solution constitue toutefois un problème sérieux du fait qu'il est souvent difficile à la femme et à ses enfants de se rendre jusqu'à Thompson. D'abord, de nombreuses collectivités sont fort éloignées de Thompson et certaines d'entre elles ne sont desservies que par avion (les vols ne sont pas nécessairement quotidiens). Ensuite, le transport aérien jusqu'à Thompson est coûteux et son prix dépasse souvent ce qu'une femme dans cette situation peut payer. A cet égard, une situation sans issue se présente. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) prévoit le règlement du prix de l'avion pour la femme et ses enfants qui sont dans le besoin. Le travailleur social local peut en faire la demande au nom des victimes. Toutefois, cette demande doit d'abord être approuvée par le Conseil de la bande et ensuite par le bureau régional du MAINC de Winnipeg. Le Conseil de la bande est censé exercer sa responsabilité financière et son pouvoir discrétionnaire sur les allées et venues des membres de la bande. Le MAINC a le droit d'approuver ou de rejeter les demandes d'argent particulières telles que celle dont nous parlons. Les conséquences de cet état de choses sont évidentes. Si le Conseil de la bande est hostile à la demande de quitter de la femme ou si le bureau régional du MAINC est hésitant, peu compatissant ou simplement lent, la femme et ses enfants pourront continuer de subir des mauvais traitements.

Ce problème du manque de réponse immédiate aux demandes de protection ou de toute autre forme d'aide est grave et doit être réglé immédiatement.

Il convient de relever que le système des refuges établi en Alaska dans les années 1970 comprend un budget de paiement d'urgence des frais d'avion utilisable au gré du travailleur social du centre, évitant ainsi les lenteurs administratives (professeur Stephen Conn, communication personnelle, 1985).

Lorsqu'une femme arrive au centre de services d'urgence de Thompson, elle peut y demeurer avec ses enfants pendant une période maximale de 10 jours. Elle peut également rester jusqu'à six mois dans un foyer de transition, également administré par le centre. Ce dernier, dont la clientèle est de 75 à 80 % autochtone, s'occupe de programmes spéciaux pour les enfants maltraités et

pour les femmes battues et offre à ces dernières des cours sur les aptitudes à la vie quotidienne. Toutefois, le manque de fonds empêche le centre de services d'urgence d'offrir des services plus spécialisés ou un refuge à toutes les personnes qui en ont besoin. L'aide leur faisant toujours défaut et incapables de retourner chez elles, de nombreuses femmes finiront par dériver vers Winnipeg où, souvent, leur état empire. Le tableau est le même dans tout le pays.

Les femmes maltraitées qui vivent dans les villes rencontrent les mêmes difficultés que celles qui vivent dans des réserves ou dans des lieux non urbains plus importants, tels que Thompson. Avant tout, elles ont besoin d'une protection immédiate, de services médicaux, d'un soutien psychologique et financier et de conseils. Elles peuvent, de plus, avoir besoin d'une aide à long terme telle une réadaptation physique et affective, d'une formation et d'un emploi pour assurer leur autonomie et, si elles le souhaitent, de conseils en vue d'une réconciliation avec leur conjoint.

Les femmes des villes diffèrent de celles des réserves principalement du point de vue des réseaux de services d'aide. Dans les collectivités où elles résident, les femmes tendront d'abord à demander l'assistance, immédiate ou à long terme, de leur famille élargie. En revanche, les femmes autochtones vivant dans des villes n'y comptent souvent pas des membres de la famille élargie et, par conséquent, demandent l'aide d'amis ou d'organismes de soutien tels que les centres de services d'urgence. Bien que l'absence de membres de la famille élargie constitue un facteur négatif, la plupart des villes canadiennes ont un réseau efficace de services d'aide aux femmes.

Mlle Eunadie Johnson, directrice générale du Thompson Crisis Centre, déclare qu'en plus de l'aide prêtée par les membres de la famille élargie, les femmes devraient établir dans leurs réserves des réseaux de soutien comparables à ceux des villes. Mlle Johnson les appelle des (TRADUCTION) "réseaux de contact" (communication personnelle, 1985). Les objectifs des réseaux de contact seraient les suivants :

- en cas de nécessité, fournir une aide immédiate en plus ou au lieu de celle de la famille élargie;

- créer et maintenir des groupes d'aide aux femmes ainsi que des programmes d'action personnelle et familiale;

- renseigner les femmes vivant dans des réserves sur leurs droits et sur les services d'aide existants.

Mlle Johnson souligne que les réseaux de contact ne seront efficaces que s'ils sont dirigés par des femmes de l'endroit et qu'ils veillent à maintenir une prise de conscience culturelle autochtone.

Le réseau de contact est semblable au concept d'auto-assistance locale pour les femmes présenté par le Dr Paula Pasquali de la division des services de santé mentale, Santé et Bien-être social, à Whitehorse (communication personnelle, 1985). Elle estime que des ateliers communautaires pour les personnes-ressources (services sociaux, soins médicaux, système judiciaire) sont nécessaires afin de les sensibiliser à la situation de la collectivité. En même temps, les femmes locales administreraient leur propre groupe de formation et d'aide, visant à atteindre les mêmes objectifs que le réseau de contact de Mlle Johnson susmentionné, tout en établissant un lien entre les femmes de la collectivité et les personnes-ressources de l'extérieur.

Le Dr Pasquali administre actuellement un programme ordonné par les tribunaux concernent (TRADUCTION) "les hommes agresseurs". Les résultats du programme sont positifs. Toutefois, un financement insuffisant ne permet pas à plus de 600 hommes de participer à des programmes semblables dans le pays, ce qui représente un petit pourcentage de la totalité des hommes que l'on estime coupables de violence familiale. Les travailleurs qui s'occupent de querelles familiales dans les communautés autochtones et non autochtones considèrent que les programmes concernant les hommes agresseurs sont importants. Il est universellement admis que la seule aide apportée aux victimes n'est pas suffisante pour mettre fin à la violence domestique : il faut également faire

participer l'infracteur au processus de sensibilisation, d'aide mutuelle et à l'occasion, de réconciliation avec la victime. Le Task Force on Spousal Assault in the Northwest Territories appuie cette opinion et recommande la mise sur pied de programmes pour traiter et aider les hommes agresseurs (NWT Task Force, 1985:34-36).

1.a Résumé des besoins - Les victimes de la violence conjugale

Il faut répondre à plusieurs besoins particuliers en matière de violence conjugale. Ces besoins ont été déterminés par diverses sources et nous les énumérons ci-après. Des entretiens directs avec divers organismes et personnes au cours de la présente recherche ainsi qu'une étude de la documentation pertinente (en particulier le rapport préliminaire du Task Force on Spousal Assault in the Northwest Territories) a permis de dresser la liste résumée des besoins suivante :

Information

Une campagne de sensibilisation du public est nécessaire dans tout le pays, en particulier dans les collectivités les plus reculées. Cette campagne attirerait l'attention du public sur le problème et le renseignerait, de même que la victime et l'infracteur, sur les questions légales entourant le problème et les services d'aide disponibles.

Défense de la victime

Les victimes de violences conjugales doivent souvent pourvoir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants sans aucun appui extérieur. Cela est vrai dans les petites collectivités et dans les villes. On a grand besoin d'un réseau de communication et de soutien qui permettrait aux victimes de communiquer avec les organismes d'aide, fournirait une protection immédiate aux enfants et faciliterait le transport vers un endroit sûr ou vers des organismes d'aide particuliers.

Le groupe d'étude recommande que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, conjointement avec des groupes d'action communautaire (il en

existe plusieurs dans le pays, bien que la plupart soient situés dans des centres très peuplés, établissent (TRADUCTION) "un réseau de défense et d'orientation de la victime formé de bénévoles et de professionnels". Cela est comparable aux réseaux de soutien suggérés par Mlle Johnson pour Thompson et par le Dr Pasquali pour Whitehorse.

Protection

Sa protection et celle de ses enfants constitue le besoin le plus immédiat auquel est confrontée la victime d'une violence conjugale. Si celle-ci ne peut pas s'adresser à sa famille ou à des amis en cas d'urgence, il faut qu'elle puisse compter sur un réseau de soutien bien établi composé de bénévoles et (quand cela est possible) de professionnels prêts à s'occuper d'elle à court préavis. Ce réseau ne sera efficace que dans la mesure où son existence est connue et que ses membres sont expérimentés et préparés. L'appui - financier et politique - de tous les gouvernements, du fédéral au conseil de bande, est nécessaire afin de mettre sur pied et de maintenir ces réseaux.

Soins médicaux

Après le besoin de protection immédiate, c'est de soins médicaux que la victime de violences conjugales a ensuite besoin. Cela comporte trois points principaux :

- la disponibilité;
- la manière dont les soins sont fournis;
- le lien entre les soins médicaux et l'aide complémentaire.

La question de disponibilité est ardue. Le ministère de la Santé et du Bien-être social offre des services infirmiers dans plusieurs réserves et établissements inuits. Toutefois, l'existence d'un service de soins infirmiers dépendant partiellement de l'importance de la population de la région, certains groupes de personnes n'y ont pas accès. On craint également qu'il n'y ait dans certaines communautés éloignées, de l'animosité entre le personnel de l'infirmerie et la population locale. Je ne connais pas les raisons de ces difficultés, mais le ministère de la Santé et du Bien-être social enquête à ce sujet.

On a besoin, dans les collectivités, d'auxiliaires médicaux autochtones convenablement formés. Les maisons de soins infirmiers répondent à ce besoin dans une certaine mesure. Toutefois, lorsqu'il n'y en a pas, on devrait établir un service auxiliaire approprié comprenant le personnel et l'infrastructure. Les représentants communautaires de soins de santé travaillant actuellement dans de nombreuses collectivités fournissent un service d'aiguillage et de liaison importants, mais ils ne sont pas en mesure d'appliquer un vrai traitement médical.

Le NWT Task Force relève que lorsqu'un traitement médical est appliqué, on constate souvent un manque de sensibilité envers la situation pénible de la victime. A cet égard, le personnel médical a besoin de formation relativement aux besoins spéciaux (principalement en matière de psychologie et de protection) de la victime d'une violence conjugale et à la manière de répondre à ces besoins.

Enfin, le personnel médical - souvent les premiers professionnels à entrer en contact avec la victime - doit être conscient de la nécessité de traiter le problème des voies de fait sous divers angles. Il devrait, par conséquent, être au courant des services juridiques, de protection et d'orientation offerts aux victimes de violences conjugales et être prêts à les porter à la connaissance de la victime. De plus, si (et seulement si) la victime demande que le travailleur médical l'aide à établir un lien avec les autres services, ce travailleur devrait accepter de le faire. Il faut donc que le travailleur médical soit au courant de ces autres services et qu'un réseau soit établi pour faciliter la communication lorsque la victime le demande. Le concept de l'atelier communautaire pour personnes-ressources du Dr Pasquali est pertinent en l'espèce.

Indépendance de la victime

Le NWT Task Force répète que les victimes éventuelles doivent connaître leurs droits et les services qui sont à leur disposition. On peut leur donner des renseignements et des conseils mais on doit également leur permettre de prendre leurs propres décisions. Les personnes qui travaillent avec des

victimes de violences conjugales doivent être au courant de cette nécessité. (NWT Task Force, 1985:21)

Refuges

Il s'agit là d'une autre question cruciale. Elle concerne la fourniture d'une protection et d'une aide de divers genres, à court terme et à long terme. Voici en quoi consistent ces besoins :

- accès à un refuge pour la victime et ses enfants dans sa propre collectivité;
- lorsque la victime doit quitter la collectivité, accès aux moyens de transport aussi rapidement que possible;
- refuges communautaires susceptibles de pourvoir une aide d'urgence, de la nourriture, des vêtements, une protection, du counselling et des services d'aiguillage;
- soutien des refuges par tous les gouvernements et par les groupes d'action communautaire.

Le Native Counselling Services of Alberta cite aussi le besoin de refuges communautaires (1982:17-20).

Le droit de demeurer dans la collectivité

Une fois qu'elle a reçu une protection suffisante et d'autres services de soutien, le meilleur endroit où demeurer pour la victime d'une violence conjugale, c'est dans sa collectivité, avec sa famille et ses amis. Dans de nombreux cas, le traumatisme supplémentaire causé par l'obligation de quitter sa propre collectivité peut aggraver la condition psychologique fragile de la victime. Avec les services de soutien communautaires, le fait de demeurer dans la collectivité peut constituer pour la victime l'aide la plus pratique et, surtout à long terme, la plus efficace.

Le droit au soutien communautaire

Selon la NWT Task Force, tous les groupes communautaires doivent s'attaquer à la question de la violence conjugale. Les conseils des bandes doivent dénoncer la violence et appuyer les groupes d'action locale. Les Anciens et

les leaders de la collectivité doivent jouer un rôle de conseillers, d'orientateurs, d'aides aux victimes et, à l'occasion, de médiateurs entre les conjoints. L'appui de sa collectivité peut apporter à la victime le soutien physique et psychologique dont elle a tellement besoin.

Counselling

En matière de counselling, les victimes ont besoin de trois choses :

- d'une oreille sympathique et compréhensive;
- de renseignements exacts et d'une possibilité de choix pour une action à court et à long terme;
- de la liberté de prendre sa propre décision bien pesée fondée sur des conseils avisés.

D'une manière idéale, ces services de counselling seraient offerts dans la propre collectivité de la victime. Lorsque l'éloignement et un manque de personnes-ressources disponibles ne permettent pas des services professionnels de counselling dans la collectivité, il est essentiel d'avoir des services téléphoniques d'urgence et d'assistance, ainsi que la possibilité de faire appel à des professionnels par communication interurbaine. En outre, comme le souligne le groupe d'étude, le gouvernement devrait appuyer la prestation de services de counselling dans les langues autochtones (p. 23), nécessité qui s'applique partout dans le pays.

Le groupe d'étude relève qu'il est de nombreuses questions auxquelles une femme battue aura besoin que l'on réponde, parfois avant même qu'elle décide de rester ou de quitter la maison. Il souligne également que le counselling doit être fait dans le secret le plus absolu afin de réduire le risque pour la victime de nouveaux mauvais traitements ou de nouveaux ennuis.

Soins à domicile des victimes

Compte tenu des traumatismes psychologiques et physiques découlant de la violence conjugale et du soutien concomitant nécessaire, le groupe d'étude déclare qu'il faut que la victime puisse bénéficier de services à domicile et ce, qu'elle habite dans sa propre maison ou dans une autre collectivité. Cela est particulièrement important dans le cas où la femme a ses enfants avec elle.

Protection de l'enfance

Les victimes de la violence conjugale doivent souvent protéger leurs enfants contre l'infracteur directement et contre le traumatisme causé par le fait qu'ils ont été témoins de la violence intervenue entre leurs parents. Une fois que les coups ont cessé, le père ou la mère battu(e) est censé(e) donner à ses enfants un soutien physique et psychologique alors que lui-même (elle-même) a précisément besoin de la même aide. Le problème est moins grave dans certaines collectivités où la famille élargie continue d'apporter son soutien. Toutefois, dans les endroits, y compris les villes, où ce n'est pas le cas ou lorsque la femme n'a pas le soutien des membres de la famille élargie pour une raison quelconque, des services de soins à l'enfance sont nécessaires. Cette nécessité s'applique à la collectivité où se trouve la maison familiale aussi bien qu'aux autres endroits où la mère peut être obligée de déménager. Dans ce dernier cas, les besoins spéciaux des enfants doivent être satisfaits pendant que la mère s'adapte à sa nouvelle situation et se remet éventuellement du traumatisme physique ou psychologique qu'elle a subi.

Services téléphoniques d'urgence

Les services téléphoniques d'urgence qui existent dans les villes canadiennes et dans les centres ruraux importants sont souvent utilisés et fournissent une aide précieuse à de nombreuses personnes, en particulier aux femmes. L'établissement de services téléphoniques d'urgence est encore plus justifié dans les collectivités autochtones vu que, comme le souligne le NWT Task Force (p. 27), les femmes battues peuvent, en l'espèce, être incapables de quitter leur maison (parce qu'elles n'ont nulle part ailleurs où aller), peuvent préférer l'anonymité du téléphone ou, en tout cas, ne disposent peut-être pas de services de soutien dans leur collectivité. Le problème, bien sûr, c'est que dans de nombreuses maisons, en particulier dans les collectivités très éloignées, il n'y a pas de téléphone. Ce fait ne doit cependant pas constituer une entrave, étant donné les avantages éventuels que l'on peut tirer d'un service téléphonique d'urgence.

Représentation de la victime devant les tribunaux

Cette question a été soulevée par le NWT Task Force et a été soulignée par le NCSA dans ses recommandations concernant les services aux victimes (1982; 1984). De même, le groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels désigne les victimes de violences conjugales comme un sous-groupe de victimes ou de témoins autochtones qui ont besoin de l'appui du système judiciaire et "de renseignements sur le processus judiciaire et le système pénal en général" (Groupe d'étude fédéral-provincial, 1983:66). Comme le souligne le NWT Task Force, c'est l'infracteur qui reçoit un traitement spécial au cours de la procédure judiciaire, alors que les besoins de la victime sont ignorés. Même lorsque des professionnels autochtones, tels que les aides judiciaires, interviennent, ils portent toute leur attention sur l'infracteur, en partie à cause de leur mandat et en partie à cause de leur programme de travail surchargé. Aucun autre représentant officiel des tribunaux n'offre son aide à la victime. Cette remarque s'applique au ministère public qui représente la Couronne et non à la victime. (Se reporter à l'affaire Saddle Lake précitée).

Les besoins des victimes et des témoins au cours du processus judiciaire comprennent :

- une bonne compréhension de leurs droits;
- une bonne compréhension du processus judiciaire;
- une protection physique;
- un soutien psychologique;
- le logement, les repas, etc. au cours de la procédure;
- des services de protection de l'enfance;
- des services de traduction.

M. Chester Cunningham, du NCSA, déclare que sans le genre d'aide énumérée ci-dessus, les victimes et les témoins autochtones, en particulier ceux en provenance de collectivités isolées, ainsi que les personnes âgées, sont, en quelque sorte, une seconde fois victimes, cette fois du système (communications personnelles).

Le NWT Task Force suggère qu'un avocat représente la victime devant les tribunaux. Nous examinerons cette opinion dans un prochain chapitre.

Les droits de la victime devant les tribunaux civils

Les femmes battues ne sont souvent pas au courant des droits qu'elles possèdent devant les tribunaux civils. Les actions à leur portée comprennent (TRADUCTION) "le divorce, les frais d'entretien pour elles-mêmes et leurs enfants, la garde de ces derniers, la possession de la maison familiale, la répartition des biens matrimoniaux, l'obligation (pour le mari) de garder la paix publique et la séparation judiciaire" (NWT Task Force, 1985:28). Ces actions exigent qu'un avis soit envoyé à l'infracteur. On conçoit aisément que de nombreuses femmes battues hésitent à s'engager dans cette voie vu les possibilités de confrontation après l'envoi de l'avis. Elles ont donc besoin de bons conseils juridiques, d'un appui psychologique, parfois d'une aide financière afin de demeurer indépendantes de leur mari et, dans certains cas, d'une protection physique.

Transition

Les femmes battues qui quittent la maison ont la possibilité soit de se réconcilier avec leur conjoint, soit d'obtenir une séparation temporaire, soit d'obtenir une séparation ou un divorce permanent. Quel que soit son choix, la victime a besoin :

- de conseils avisés sur lesquels fonder sa décision;
- d'aide dans les processus de réconciliation, de séparation ou de divorce;
- dans le cas de séparation ou de divorce, d'aide pour s'adapter à un nouveau mode de vie, habituellement dans un nouveau milieu et avec de nouvelles exigences : par exemple, éducation professionnelle, aptitude à la vie quotidienne, garderie.

Refuges et protection

On trouve dans le rapport du Task Force on Spousal Assault in the NWT une analyse approfondie et utile dont la pertinence s'étend à d'autres parties du pays. Ce groupe d'étude a constaté, à l'unanimité, qu'il existe un besoin

important d'un plus grand nombre de refuges assurant des services d'urgence aux femmes battues et à leurs enfants. Cela est particulièrement vrai dans les régions rurales. Toutefois, les questions importantes suivantes se posent :

- les centres de services d'urgence doivent-ils être établis dans des petites collectivités où la probabilité d'une confrontation entre l'infracteur et la victime est grande mais où cette dernière peut compter sur des membres de la famille, des amis et un entourage familier; ou bien

- ces centres doivent-ils être établis dans des régions urbaines plus importantes qui pourraient effrayer les femmes et les enfants venant de villages éloignés mais où les services, notamment la protection, sont meilleurs.

Le groupe d'étude et l'auteur du présent exposé ont conclu qu'il appartient à chaque collectivité de décider si on doit y établir un centre de services d'urgence et ce, à la lumière de sa propre situation, de sa politique, de ses ressources et de ses valeurs.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'il en est requis par la collectivité, le gouvernement doit prêter son aide financière et organisationnelle à l'établissement de centres de services d'urgence. De même, les habitants de la collectivité doivent se mobiliser pour apporter leur appui bénévole à leur centre.

Enfin, une question générale se pose relativement à la satisfaction des besoins des femmes battues et de leurs enfants. Elle se réduit à une question de conception. Le chef d'une bande du Nord, intéressé et "progressiste" en matière de programmes sociaux, m'a dit que le but de sa collectivité était (TRADUCTION) "de conserver l'unité de la famille et non de la détruire". En conséquence, cette collectivité tend à conserver chez elle autant de services de soutien et d'aide que possible. De plus, elle encourage la réconciliation pour régler le problème. En revanche, une travailleuse des services d'urgence

dans une autre partie du Nord m'a dit que le plus important était de mettre fin aux mauvais traitements et non de garder la famille intacte. Elle m'a déclaré qu'une femme battue ne doit pas nécessairement quitter son mari mais qu'elle doit pouvoir appliquer un (TRADUCTION) "plan de sécurité" si elle choisit de le faire.

S'agit-il là d'un vrai dilemme ou de méthodes différentes de régler le même problème ? Les deux opinions ont leurs avantages et leurs inconvénients. Dans la première, le soutien familial existe mais au risque d'autres mauvais traitements et d'une réconciliation insoutenable sous l'effet de pressions. Dans la deuxième, la protection est plus facilement garantie mais, peut-être, au prix d'une plus grande épreuve psychologique découlant du fait de quitter son foyer pour se rendre dans un environnement étranger. A ce stade, tout ce que nous pouvons dire, c'est qu'aucune opinion ne doit être condamnée sans qu'il n'y ait eu, d'abord, une décision communautaire et, ensuite, une tentative raisonnable d'appliquer cette dernière. D'autre part, les réponses ne peuvent pas être généralisées. Elles doivent être offertes par la collectivité avec une participation réelle de ses membres.

2. L'enfance maltraitée ou négligée

La violence exercée contre des enfants diffère, dans le contexte familial, des autres formes de victimisation. Les besoins des enfants victimes sont compliqués par les liens sentimentaux qui les rattachent à l'infracteur et par le traumatisme que leur cause le déplacement hors de leur foyer.

Dans la conception de services destinés à l'enfant victime autochtone, il faut tenir compte des éléments complémentaires suivants :

- l'enfant autochtone des régions rurales vit souvent dans un réseau de famille élargie et fait partie d'une communauté très unie. En conséquence, l'appréhension d'un enfant peut être traumatisante pour la collectivité et, en particulier, pour cet enfant;

- en raison des liens qui les unissent à l'enfant, les autres membres de la famille tels que les grands-parents, les oncles et les tantes peuvent, à juste titre, être considérés comme victimes secondaires lorsque cet enfant est maltraité;

- les ressources sociales et psychologiques offertes aux enfants dans les villes sont habituellement mieux développées que celles que l'on trouve dans les réserves;

- selon de nombreux répondants autochtones, le déplacement effectué dans le passé d'un nombre important d'enfants autochtones et leur placement dans un milieu non autochtone a menacé la continuité de la société et de la culture autochtones;

- il s'est avéré que les enfants autochtones placés dans un milieu blanc se sont mal adaptés, habituellement pendant leur adolescence (Berlin, 1978) (sans faire abstraction du fait que de nombreux enfants non autochtones ont également eu des problèmes en foyer nourricier);

- les barrières langagières et culturelles existant entre les travailleurs des services à l'enfance et les familles autochtones, de même que le manque d'uniformité des services de protection de l'enfance dans le Nord, ont rendu difficile l'adoption de mesures positives pour les enfants et leurs familles.

En 1977, environ vingt pour cent de tous les enfants pris en charge au Canada étaient d'origine autochtone. Ce chiffre représente 15 500 enfants, un nombre absolument disproportionné (Hepworth, 1980). En termes de comparaison, les chiffres (pour 1980-81) sont encore plus frappants :

- un pour cent de tous les enfants canadiens sont pris en charge;
- trois pour cent de tous les enfants métis et indiens non inscrits sont pris en charge;
- quatre pour cent des enfants indiens inscrits sont pris en charge (Johnston, 1981).

Il faut souligner que ces chiffres sont quelque peu trompeurs et leur rapport avec les effets réels de la victimisation des enfants autochtones n'est pas clair. On ne dispose pas de statistiques précises pour plusieurs raisons. Et d'abord, les chiffres sont inexacts parce que les organismes provinciaux de protection de l'enfance ne font pas toujours la distinction entre les enfants autochtones et non autochtones. Mais un motif plus important réside dans le fait que, souvent, les enfants des régions nordiques des provinces de l'Ouest (C.-B., Alberta, Saskatchewan, Manitoba) ne bénéficient pas de toute la protection de la loi parce que les travailleurs n'interviendront "qu'en cas de vie ou de mort". Les autres enfants qui ont besoin d'aide mais ne peuvent en recevoir ne figurent jamais dans les statistiques.

Le conflit culturel sur le sens qu'il faut attribuer au mot "négligence" constitue un dernier élément qui contribue à l'imprécision des statistiques et fait douter de la pertinence des services actuellement offerts aux enfants autochtones. Au Canada, les systèmes de protection de l'enfance utilisent sur une grande échelle les définitions que donnent les non autochtones de la négligence et de ce qu'ils estiment être l'intérêt bien compris de l'enfant. L'étude de cas suivante illustre les malentendus particuliers qui peuvent surgir lors d'une intervention :

> Mme E. est une Indienne inscrite qui a trois enfants et est séparée de son mari. Après sa séparation, elle s'est rendue à Calgary avec ses enfants et, pendant trois ans, a vécu avec un concubin (au cours de cette période, Debbie vivait chez sa grand-mère). Peu après que ce dernier l'eût quittée, Mme E. demanda l'assistance des services sociaux pour sa fille aînée, Debbie, qui se mouillait et se souillait. La travailleuse sociale, Mme S., convainquit Mme E. que Debbie devrait être placée dans un milieu résidentiel pour une évaluation et des soins à court terme. Il n'y avait aucune allégation de mauvais traitements.
>
> Peu d'aide concrète fut offerte à Mme E. pour régler ses problèmes financiers et de logement. Debbie semblant faire des progrès dans le foyer collectif, Mme S. demanda qu'on la place sous tutelle provisoire de la province parce qu'elle était prétendument négligée. Mme E., ayant eu vent de ce projet, donna l'avis approprié et retira Debbie du foyer; par la suite, M. C., un autre travailleur des services de protection de l'enfance, et deux agents de police se rendirent chez Mme E. et emmenèrent Debbie vers une destination inconnue.

> Au cours de l'année suivante, avec l'aide d'un jeune avocat de l'assistance judiciaire, Mme E. combattit pour obtenir de nouveau la garde de sa fille. On lui refusa le droit de visite de Debbie. En définitive, grâce aux efforts énergiques de son avocat, Debbie fut ramenée chez sa mère. (Bagley, 1984)

L'étude de cas de Bagley soulève un certain nombre de questions importantes au sujet des services offerts aux autochtones. Les travailleurs des services de protection de l'enfance mentionnés dans le cas précité ne comprenaient pratiquement rien à la culture et aux relations parentales des autochtones et ne s'y intéressaient pas. Ils ignoraient la pratique consistant à partager la garde des enfants et présumèrent que, parce que Debbie avait vécu trois ans chez sa grand-mère, aucun lien important n'existait entre la mère et sa fille. Mme E. a subi de dures épreuves financières au cours de cette période, mais aucun effort n'a été fait pour l'aider, ce qui, peut-on supposer, aurait renforcé la famille et aidé à sa réadaptation.

Un autre point important réside dans le fait qu'à aucun moment pendant leur intervention auprès de Mme E., aucun des deux travailleurs sociaux ne s'est soucié de la difficulté qu'elle avait à s'exprimer dans leur langue. Les conséquences du fait de confier sa fille à des services de protection n'ont jamais été expliquées à Mme E. qui croyait qu'une entente de protection temporaire signifiait ce que ces mots disaient.

Le problème des enfants autochtones maltraités ou négligés suscite trois sujets importants d'inquiétude :

- la question de la définition des mots "maltraité" et "négligé";
- la question des besoins physiques et affectifs de l'enfant dans le contexte de la famille élargie et de la collectivité;
- les besoins directs des enfants en tant que tels, c'est-à-dire, les besoins de protection et les services d'ordre médical et affectif.

L'exemple précité de Bagley indique que les autochtones et les non autochtones ont une perception différente de l'enfance maltraitée ou négligée. De plus, les réponses aux problèmes perçus diffèrent également radicalement. Cela est confirmé par les organismes autochtones de protection de la famille et de l'enfance et par les bandes assumant leurs propres programmes de services à l'enfance. Par exemple, M. Robert Daniels, coordinateur principal de l'Anishinaabe Child and Family Service Agency, à Ashern (Manitoba), déclare que les travailleurs sociaux non autochtones, qui ont généralement un préjugé urbain, ont beaucoup de difficulté à comprendre le rôle de la famille élargie en matière de protection de l'enfance. Traditionnellement, les sociétés de protection de l'enfance (SPE) n'ont pas essayé de comprendre que, dans la plupart des cas, il vaut mieux pour l'enfant, pour la famille et pour la collectivité, à court terme comme à long terme, que l'enfant soit confié aux soins de membres de la famille élargie (par exemple, ses grands-parents). Avant que les organismes communautaires n'aient commencé à surveiller la question de la protection de l'enfance, un grave problème consistait en l'appréhension par des travailleurs sociaux non autochtones d'enfants autochtones et leur placement dans des foyers nourriciers non autochtones aussi éloignés qu'une autre province ou que les États-Unis. On cachait souvent à ces enfants leur véritable nom, leur lieu de naissance et le lieu où résidait leur famille naturelle. Heureusement que des organismes tels Anishinaabe ont réussi à retrouver ces enfants et si ces derniers le désiraient, à les ramener dans leur propre collectivité.

Il est évident que des enfants sont maltraités ou négligés dans des foyers autochtones comme ils le sont dans des foyers non autochtones, que le réseau familial élargi soit intact ou non. Bien que nous ne soyons pas absolument certains de l'étendue du problème, les services de protection de l'enfance et de la famille reconnaissent qu'il existe et, souvent, mijote au-dessus de la surface, tellement qu'un travailleur des services sociaux peut, dans une petite collectivité, être occupé à plein temps à faire de l'intervention directe et de la prévention. En revanche, l'interaction sociale qui, selon les apparences, constitue pour le travailleur social d'une SPE un manque de surveillance parentale peut être, en réalité, un partage des responsabilités

entre les parents et les grands-parents. En d'autres termes, le problème existe, mais il peut être mal perçu par les organismes de l'extérieur.

La famille élargie peut constituer une précieuse ressource dans l'établissement futur de réseaux de services d'aide aux victimes dans les collectivités où elle demeure intacte et, en particulier, en ce qui concerne les enfants. Elle a peut-être besoin d'être stimulée, comme l'ont constaté les travailleurs d'Anishinaabe, mais elle détient néanmoins un potentiel réel. Les services traditionnels de protection de l'enfance ont souvent ignoré ce potentiel.

Les besoins directs des enfants autochtones en tant que victimes sont semblables, à certains égards, à ceux des femmes maltraitées : protection, soins physiques et soutien affectif. Toutefois, il est tristement ironique que, bien souvent, le rapport qui existe entre une femme maltraitée et un enfant maltraité réside dans le fait qu'une mère peut, à son tour, maltraiter son enfant. Quels que soient les motifs de cette tendance, on l'a appelée (TRADUCTION) "l'effet d'égouttement" (trickle down effect) (P. Pasquali, communication personnelle).

Il est particulièrement difficile de prêter des soins médicaux et psychologiques aux enfants maltraités pour trois motifs. Premièrement, le traumatisme psychologique est grave pour la simple raison que les enfants ont plus de difficulté que les adultes à comprendre et à rationaliser les souffrances que leur inflige une personne dont ils attendent des soins physiques et la satisfaction de leurs besoins affectifs. Deuxièmement, la famille et, en particulier, les frères et sœurs et le parent attentionné ainsi que les membres de la famille élargie manquent aux enfants maltraités qui sont placés en traitement, même dans une infirmerie communautaire. Si on les éloigne de la collectivité, c'est le milieu familier entier qui leur manque. Cette situation est particulièrement difficile pour les enfants autochtones qui sont envoyés dans une collectivité non autochtone. Ces conditions créent une tension supplémentaire aux enfants qui souffrent déjà d'un traumatisme grave. Troisièmement, les membres de la famille nucléaire ou élargie peuvent

souhaiter qu'un enfant qui leur a été enlevé leur soit retourné. Lorsqu'un enfant a été envoyé ailleurs pour des motifs d'aide, la pression de la famille pour qu'il lui soit retourné constitue un problème supplémentaire pour les travailleurs des services de protection de l'enfance, tant dans les infirmeries que dans les hôpitaux ou les maisons d'accueil.

L'incapacité des enfants de comprendre la raison d'être de leur situation et leur sens irréductible de loyauté à l'égard de la famille font qu'ils hésitent souvent à collaborer librement avec des spécialistes qui sont également des étrangers. C'est un problème auquel est régulièrement confronté le Children's Hospital Child Protection Centre de Winnipeg (Children's Hospital Child Protection Centre, 1982).

Certains des facteurs que nous avons mentionnés plus haut sont plus importants pour les enfants autochtones des zones rurales ou isolées que pour ceux qui vivent dans des villes. Ni les liens intimes avec la famille élargie, ni leur collectivité ne manqueront autant à ces derniers qu'aux premiers. Ils ne seront pas non plus effrayés par la ville s'ils doivent quitter leur foyer. Comme c'est le cas pour les femmes battues, les enfants qui habitent dans les villes ont plus facilement à leur disposition des centres de services d'urgence et médicaux. Cela ne veut nullement dire que les besoins des enfants autochtones maltraités vivant dans les villes soient satisfaits : cela signifie seulement que bien que certains des besoins soient les mêmes pour les enfants des régions rurales ou isolées et ceux des villes, les problèmes et les besoins diffèrent.

Il est difficile, à l'heure actuelle, d'évaluer toute la question des besoins des enfants autochtones victimes, en partie parce qu'il y a eu peu d'analyses systématiques du problème. Les organismes communautaires de services de protection de l'enfance et de la famille et les bandes qui appliquent leurs propres programmes d'assistance sociale ont probablement un meilleur sens que quiconque des besoins des enfants dans les milieux ruraux ou isolés. Ces organismes et ces bandes doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie. Au cours de la présente étude, nous sommes entrés en contact avec un certain

nombre d'entre eux et, plus particulièrement, avec Anishinaabe Child and Family Services, à Ashern (Manitoba) et Awasis Child and Family Services, à Thompson (Manitoba).

Du point de vue de ces deux organismes, un certain nombre de besoins des enfants sont évidents :

- un enfant maltraité a immédiatement besoin de soins médicaux et de soutien affectif;
- il a immédiatement besoin de protection sous forme d'un refuge dans la collectivité;
- il a besoin de garder des contacts étroits avec ses frères, avec celui de ses parents qui ne l'a pas maltraité ainsi qu'avec les membres de sa famille élargie;
- il a besoin de l'intimité de sa propre collectivité;
- il a besoin d'un travailleur local des services de protection de l'enfance et de la famille qui puisse étroitement surveiller sa situation, lui apporter son appui et l'adresser à d'autres spécialistes en cas de nécessité.

Le cas des enfants maltraités comporte un certain nombre de besoins accessoires :

- un refuge et des soins temporaires ou permanents fournis par la famille élargie (habituellement, les grands-parents);
- le soutien affectif de la collectivité en général;
- un travailleur local des services de protection de l'enfance et de la famille pour assurer la mobilisation du réseau de soutien;
- un travailleur local des services de protection de l'enfance et de la famille pour s'occuper de la famille de l'enfant et, en particulier, de l'auteur des mauvais traitements;
- des relations publiques activement appuyées par le conseil de bande ou les autorités de l'agglomération afin d'empêcher que les enfants de la collectivité soient maltraités.

Il faut souligner de nouveau que, comme pour toutes les autres formes de victimisation, la question de l'enfance maltraitée ou négligée doit faire l'objet d'un processus communautaire. Des collectivités différentes ont des conditions, des besoins et des ressources différents dont il faut tenir compte dans tout travail de prévention ou de prestation de services aux victimes. De plus, les problèmes et les besoins qu'ils créent ne peuvent pas être particularisés dans la collectivité : ils doivent plutôt être examinés à partir d'un éventail de perspectives. Cet éventail va de l'étude des problèmes sociaux et économiques affectant toute la collectivité jusqu'à la fourniture de refuges et de services médicaux locaux.

3. L'inceste

Bien que l'on reconnaisse aujourd'hui que l'inceste constitue un problème important dans les sociétés autochtones et non autochtones dans les régions tant rurales qu'urbaines, nous n'en connaissons pas toute l'étendue. Comme nous l'avons indiqué plus haut, d'une manière générale, la violence domestique a des taux de non-dénonciation élevés, dont celui de l'inceste est peut-être le plus haut. Dire que l'inceste est le tabou le plus fondamental dans toute culture constitue un truisme anthropologique. Rien que pour ce motif, l'inceste est un problème que les infracteurs, les victimes et les autres membres de la collectivité préfèrent conserver dans les limites de la famille.

Les besoins des enfants autochtones victimes d'inceste sont semblables à certains égards à ceux des enfants qui subissent d'autres formes de violence physique ou affective. Dans certains cas, les mêmes enfants sont assujettis à des agressions tant physiques que sexuelles. Tous sont victimes de violence affective. Les conséquences d'une telle victimisation sont graves pour les particuliers et pour la société. Le Children's Hospital Child Protection Centre de Winnipeg relève ce qui suit :

(TRADUCTION)

> ... aucun commentaire sur le continuum mauvais traitements/négligence (et inceste) n'est complet si l'on ne mentionne pas les nombreuses études et les expériences en cours de spécialistes qui établissent l'uniformité qui existe dans la découverte de la violence et de la

> négligence physiques ou affectives dans les antécédents des infracteurs. En conséquence, on commence à étudier les effets d'une portée incalculable de la violence et de la négligence physiques, sexuelles et affectives, mais l'étendue réelle du problème et ses répercussions profondes sur la société sont encore inconnues... (Rapport initial, 1982:2-3).

Les auteurs d'un inceste vont des membres de la famille nucléaire, notamment le beau-père, la belle-mère ou le concubin d'un des parents, jusqu'aux membres de la famille élargie. (Bien que les services communautaires possèdent des données sur les rapports entre l'infracteur et la victime, je n'en ai pas recueilli au cours de la présente étude.) Du point de vue des victimes, les femmes sont plus souvent que les hommes victimes d'agression sexuelle. (Children's Hospital Child Protection Centre, 1982:21).

L'aperçu sur les besoins qui suit est principalement fondé sur des entretiens avec des personnes travaillant dans des services de protection de l'enfance et de la famille, des travailleurs sociaux de bandes et des personnes travaillant dans des centres de services d'urgence. Il en ressort que les victimes d'inceste ont besoin :

- de protection immédiate;
- d'une évaluation et de soins médicaux, s'ils sont nécessaires;
- de counselling affectif et psychologique par un spécialiste expérimenté;
- du soutien affectif des membres de la famille nucléaire et élargie;
- d'une surveillance à long terme de l'état de la victime et de sa situation familiale.

Les besoins connexes sont les suivants :

- counselling ou traitement pour l'infracteur;
- counselling pour la famille nucléaire;
- mobilisation, si cela est nécessaire et opportun, du réseau de soutien de la famille élargie;
- cours éducatifs sur l'inceste pour les enfants d'âge scolaire.

Cette liste de besoins démontre implicitement que pour les victimes qui ne vivent pas dans les villes, l'aide doit être communautaire. La protection doit être fournie par un refuge local ou par des membres de la famille élargie. Le soutien affectif et le counselling de la victime, de l'infracteur et de la famille doivent être fournis par des travailleurs qualifiés des services locaux de protection de l'enfance. La victime doit être éloignée de la collectivité pour une période aussi courte que possible afin de subir une évaluation et suivre un traitement médical. Comme c'est le cas pour les autres formes de violence domestique, la famille et la collectivité exercent une influence affective importante sur les victimes d'un inceste (qui sont habituellement des enfants). L'éloignement des enfants dans un milieu étranger ne peut qu'augmenter le traumatisme.

C. La violence non domestique

1. L'agression sexuelle

Les travailleurs communautaires et ceux des services sociaux autochtones dans les villes déclarent que l'agression sexuelle constitue un problème sérieux. Cette question est également soulevée dans diverses publications. Par exemple, on lit ce qui suit dans le projet de rapport sur les victimes autochtones d'actes criminels (1984) du Conseil canadien de développement social :

> (TRADUCTION)
>
> On s'inquiète beaucoup dans de nombreuses collectivités autochtones de l'importance apparente des agressions sexuelles et de l'inceste. Il est également évident que la collectivité connaît des violences d'ordre sexuel telles que le viol par une bande d'individus. On s'est inquiété du fait que des jeunes filles et des femmes sont initiées dès l'âge tendre par des groupes de garçons et d'hommes ainsi que du fait qu'elles sont sexuellement attaquées lorsqu'elles sont sous l'influence de l'alcool et par conséquent, plus vulnérables. (p. 5)

Un répondant m'a dit que ce genre d'attaque se produisait, mais je n'ai aucune idée de leur fréquence. C'est là un problème dont il vaut mieux traiter conjointement avec les personnes qui s'en occupent le plus souvent, à savoir les travailleurs des services sociaux communautaires.

On a laissé entendre que des actes tels que l'agression sexuelle impliquant plus d'un agresseur étaient considérés comme moins graves par les collectivités autochtones que par les collectivités blanches (voir l'affaire Hall Beach précitée), apparemment parce que de tels actes sont fondamentalement plus acceptables selon les valeurs et les normes autochtones. Cette opinion est sans fondement et potentiellement raciste. Elle met en danger la tentative d'améliorer les conditions sociales des autochtones et le système judiciaire les concernant. Les conditions qui donnent naissance à des agressions sexuelles ne sont pas culturelles en soi : elles sont probablement plus profondément enracinées dans des problèmes économiques et la détérioration subséquente des valeurs culturelles et de l'autorité sociale communautaire. Par conséquent, la réponse à l'agression sexuelle n'est pas l'assimilation, mais l'amélioration des conditions économiques et sociales et, au besoin, la revitalisation de l'autorité sociale communautaire sur les valeurs culturelles locales.

Les besoins des victimes d'une agression sexuelle en dehors du milieu familial correspondent, d'une manière générale, à ceux des victimes de la violence conjugale. Il n'existe pas de besoin pressant de protéger les enfants de la victime ou de les éloigner de la maison où la violence s'est produite, étant donné que l'infracteur n'y habite habituellement pas. En revanche, les épreuves subies par la mère peuvent indirectement affecter l'enfant (par exemple, sur le plan affectif ou par manque de soins corporels).

La liste qui suit constitue un résumé des sujets pertinents que nous avons traités dans la section précitée sur les besoins des victimes de violences conjugales. Nous prions le lecteur de vouloir bien s'y reporter. Les besoins des victimes d'agression sexuelle comprennent les éléments suivants :

- information - pour les victimes, les infracteurs et le public;
- défense - nécessité d'un réseau de communication et de soutien;
- protection - accès à une protection immédiate;
- soins médicaux - avec une disponibilité immédiate, de la compréhension et de la sensibilité ainsi que l'établissement d'un lien entre les soins médicaux et les autres aides complémentaires;

- indépendance des victimes - des renseignements et des conseils pertinents au sujet de leurs droits, etc., sont nécessaires, mais les victimes doivent prendre leurs propres décisions;
- refuge - fourniture, à court terme et à long terme, de protection et d'appuis de différents genres;
- le droit de demeurer dans la collectivité - pour que la victime profite si elle le souhaite, de l'appui de la famille et des amis;
- le droit au soutien communautaire - doit être donné par les chefs et autres membres de la collectivité à toutes les victimes d'agression sexuelle;
- counselling - nécessaire pour diverses raisons et doit exister dans la propre collectivité et dans la langue de la victime;
- soins à domicile - à titre d'aide dans les activités quotidiennes par suite du traumatisme physique et affectif, en particulier lorsque la victime a des enfants en bas âge;
- soins aux enfants - d'une manière idéale, devraient être assumés par les membres de la famille élargie. Toutefois, d'autres services de soins aux enfants devraient être disponibles pendant la période de récupération de la victime. En cas de besoin, on devrait également prévoir le counselling des enfants;
- services téléphoniques d'urgence, afin de fournir à la victime des renseignements et des conseils;
- représentation devant les tribunaux - aider la victime à comprendre ses droits et le processus judiciaire; protection physique; soutien affectif; logement, repas, etc., pendant le déroulement de la procédure judiciaire; soins aux enfants; services de traduction;
- abri et protection - grand besoin d'un nombre accru de refuges en cas d'urgence pour les femmes battues et leurs enfants.

Les services d'aide aux victimes d'agression sexuelle, comme c'est le cas pour les autres victimes, peuvent largement être fournis par la collectivité sous surveillance communautaire. Les services de protection de l'enfance et de la famille ainsi que certaines bandes assument cette responsabilité avec beaucoup de succès. Il reste encore, néanmoins, beaucoup à faire.

2. Autres formes de violence non domestique

Les voies de fait, les homicides et les autres "crimes contre la personne" sont relativement plus communs dans les sociétés autochtones que dans les sociétés non autochtones (McLaughlin précité, 1983:23). Les causes et les solutions de cet état de choses sont complexes mais, je le répète, peuvent remonter, dans une mesure importante, aux conditions sociales et économiques auxquelles sont confrontés les autochtones d'une manière générale.

On peut résumer comme suit les besoins des victimes dans les régions rurales, isolées et urbaines (pour plus de détails sur certains points, voir la liste des victimes de violence conjugale) :

- accès immédiat à la protection;
- accès immédiat aux soins médicaux;
- défense de la victime sous forme de réseau de communication et de soutien;
- indépendance de la victime : communication de renseignements et conseils afin de lui permettre de prendre ses décisions;
- refuge assurant une protection et un soutien à court terme et à long terme;
- le droit de demeurer dans la collectivité;
- le counselling;
- soins à l'enfant;
- représentation de la victime devant les tribunaux.

Les personnes victimes de violence physique, d'ordre sexuel ou autre, ont besoin de beaucoup de compréhension et d'une aide efficace de la police au moment de l'incident et postérieurement à celui-ci. M. Cunningham, de NCSA, déclare que l'intimidation par la police ajoute souvent au traumatisme souffert par la victime et amène cette dernière à ne pas porter d'accusations (communication personnelle, 1985). La question de l'intervention de la police est importante et fait l'objet d'une autre étude commandée par le ministère du Solliciteur général.

D. Pertes ou dommages matériels

Le Conseil canadien de développement social souligne que les infractions contre les biens peuvent avoir, dans les collectivités autochtones, des conséquences économiques ou psychologiques graves. On lit dans son rapport :

(TRADUCTION)

> On a également exprimé de l'inquiétude au sujet des infractions contre les biens et des conséquences éventuelles de ces infractions sur les victimes. Par exemple, le vol de pièces de rechange d'une motoneige peut ne pas représenter une grande perte financière, mais pourrait gravement réduire la capacité de la victime d'assurer son entretien, en particulier dans les collectivités isolées. De plus, le vol de biens appartenant à des personnes âgées, en particulier les chèques de pension, a été également considéré comme important à cause de ses effets psychologiques sur les victimes. (Projet de rapport, 1984:5)

Il ressort clairement de l'exemple du CCDS que les conséquences d'un vol de biens ou des dommages causés à ces derniers doivent être évaluées dans le contexte de la collectivité et de la vie économique de la victime.

La question des différences culturelles à l'égard de la propriété, du vol et des dommages se pose également. Voici ce que dit encore l'étude du CCDS :

(TRADUCTION)

> Cette étude a révélé une réaction mitigée à l'égard de la réponse aux infractions contre les biens et aux meilleurs moyens de satisfaire les besoins des victimes. Certaines personnes interrogées ont souligné le fait qu'un bien n'était pas considéré sous l'angle de "ce qui est à vous et ce qui est à moi" mais, plutôt, en vertu d'un sens profond de propriété commune. Il en résultait que si un bien était "volé", on le considérait souvent comme "emprunté" et on ne le signalait pas à la police. En revanche, certains répondants estimaient que ce sens de propriété commune n'existait plus et, qu'à cet égard, "un vol est un vol". Il s'ensuivait que la réaction aux infractions contre les biens variait selon la perception que l'on avait de la propriété. Certaines de ces infractions n'étaient pas signalées, d'autres étaient réglées internement, c'est-à-dire par des moyens éducatifs, et d'autres, enfin, étaient signalées aux autorités. (Projet de rapport, 1984:7)

LaPrairie (1984) relève que les concepts autochtones du crime et de la justice étaient, et demeurent dans une certaine mesure, souples selon le contexte dans lequel un acte est commis. Voici ce qu'elle dit en ce qui concerne les biens :

(TRADUCTION)

> Les autochtones peuvent attribuer aux infractions commises contre les biens un sens différent de celui que leur attribuent les non autochtones. Cela est particulièrement vrai des autochtones vivant dans des collectivités qui ont conservé leurs valeurs traditionnelles. Le vol avec effraction ne signifie pas grand chose dans une collectivité où les portes ne sont pas fermées à clé et où existe un sens de propriété commune. (1984:9)

Mes propres enquêtes étayent la croyance qu'un sens de propriété commune prévaut dans certaines collectivités et non dans d'autres. La perception de ce qui constitue un vol ou un emprunt et de la manière de traiter un voleur ou un emprunteur varie en même temps. Je suppose qu'un certain nombre d'éléments influent sur la diversité des conceptions. Toutefois, d'une manière générale, on peut probablement expliquer les différences par la mesure dans laquelle la collectivité participe à l'économie générale. On trouverait à une extrémité du continuum des autochtones vivant dans les villes (propriété individuelle) et à l'autre extrémité, un établissement Inuit de l'Est de l'Arctique comptant énormément sur des activités terriennes (propriété commune).

L'important, c'est de reconnaître que ce genre de différences existe et que celles-ci influent sur la perception de la victimisation découlant d'un "vol" de biens et, par conséquent, sur la manière de régler ce genre d'incident. Théoriquement, il serait possible, comme je l'ai mentionné plus haut, de placer chaque collectivité dans un continuum. Toutefois, en pratique, cela serait difficile : en premier lieu, cela entraînerait des recherches; en deuxième lieu, la perception de ce qui constitue un vol variant d'une collectivité à l'autre, toute classification communautaire serait douteuse. La stratégie la plus efficace serait d'évaluer la question de perception conjointement avec les facteurs économiques dans le contexte de chaque collectivité et, ensuite, d'établir les services d'aide pertinents pour chaque collectivité. La création de services fondés sur de vagues généralisations est inacceptable.

A ce stade, nous pouvons établir les catégories suivantes de besoins des victimes de pertes ou de dommages matériels :

- protection contre d'autres pertes ou dommages;
- soutien affectif;
- défense de la victime au moyen d'un réseau de communication et de soutien;
- aide pour se tirer d'affaire (temporaire ou à long terme, si la perte ou le dommage affecte le mode de vie ou le bien-être de la victime);
- aide pour remplacer ou réparer les biens, si la victime est incapable de le faire en vertu d'une assurance ou par ses propres moyens (par exemple, un pensionnaire dont le chèque est volé);
- indépendance de la victime - le droit de prendre ses propres décisions sur la base de renseignements exacts et de conseils judicieux;
- le droit au soutien communautaire;
- counselling concernant diverses questions, notamment, l'assurance, les rapports avec la police, les avocats, etc.;
- la représentation de la victime devant les tribunaux;
- une campagne publique d'information par les autorités communautaires et autres leaders;
- une autorité locale mandatée pour retrouver les biens volés.

La détermination des besoins concernant le vol de biens et les dommages matériels ainsi que les formes que l'aide devrait revêtir varieront d'une collectivité à l'autre. La liste ci-dessus énumère les catégories générales qui apparaîtront probablement - quoique pas certainement - dans tout système de services communautaires.

E. Conclusion résumée : les besoins des victimes autochtones

Dans ce chapitre, nous avons étudié trois catégories principales de besoins des victimes :

- besoins découlant de la violence domestique
  - violence conjugale
  - enfance maltraitée ou négligée
  - inceste

- besoins découlant de la violence non domestique
  - agression sexuelle
  - autres formes de violence
- besoins découlant de la perte ou de dommages matériels.

Nous avons mis l'accent sur la violence conjugale afin d'établir une liste de besoins généraux des victimes et parce que la violence conjugale nous semble être un problème général et sérieux tant dans les petites collectivités que dans les villes. Les besoins déterminés pour les autres catégories de victimes ont été tirés de la liste des victimes de la violence conjugale et complétés au besoin.

Le rapport préliminaire du Task Force on Spousal Assault in the Northwest Territories nous a été très utile à cet égard. Nous avons également tiré des renseignements d'autres sources et, surtout, de nos discussions avec les autochtones et autres personnes qui s'occupent des problèmes de victimisation au niveau communautaire.

Voici les conclusions, qu'à ce stade, notre enquête permet de formuler :

- la mise sur pied de services d'aide aux victimes doit être faite sur une base communautaire individuelle;
- les représentants de la collectivité doivent participer directement au processus de mise sur pied de ces services;
- les services doivent être conçus dans le but d'utiliser les ressources communautaires;
- les services doivent être appropriés aux besoins et aspirations de chaque collectivité.

CHAPITRE 4

LA PERTINENCE DES MODÈLES DE PROGRAMMES EXISTANTS

Nous étudierons dans le présent chapitre l'éventail des services existants offerts aux victimes au Canada et évaluerons leur pertinence à la lumière des besoins déterminés au chapitre 3. Il est impossible d'étudier ici tous ces programmes, étant donné qu'il y en a des centaines qui servent les victimes directement ou indirectement. Nous utiliserons plutôt le Rapport du groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes (1983) pour présenter un échantillon des programmes d'aide aux victimes. Ces programmes sont répartis comme suit en fonction de leur base organisationnelle :

- services offerts aux victimes par la police;
- programmes destinés aux victimes et aux témoins au sein du système judiciaire;
- programmes des organismes privés ou publics, notamment ceux concernant les victimes d'agression sexuelle et les femmes battues;
- modèles de programmes d'aide aux enfants autochtones.

A. Orientation des services existants

Le Rapport du groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes indique cinq objectifs principaux en matière de services d'aide aux victimes et aux témoins :

- Informer les victimes et les témoins de l'évolution de leur affaire ainsi que de leurs droits et de leurs obligations à l'égard du système de justice pénale;

- atténuer le traumatisme des victimes et les aider à traverser la période de crise consécutive à l'incident;

- fournir des services d'intervention en cas de crise;

- sensibiliser le personnel du système de justice pénale à la situation des victimes, lui apprendre à percevoir les difficultés de ces dernières et des témoins et à agir en conséquence;

- Coordonner les efforts axés sur les victimes et veiller à ce que ces dernières soient informées des services qui leur sont offerts (1983:76-77)

Le groupe d'étude relève que bien que ces objectifs existent, la prestation des services demeure insuffisante. Il se reporte à l'étude du Conseil canadien de développement social (Weiler et Poupart, 1983) et cite divers facteurs affectant l'accroissement restreint des services, y compris les suivants :

- l'incapacité de certaines autorités politiques et bureaucratiques de déterminer l'étendue des besoins des victimes;

- l'incapacité des autorités d'identifier des organismes et des mécanismes de prestation efficaces;

- les restrictions budgétaires, c'est-à-dire, l'absence d'engagement politique pour l'infusion de nouveaux fonds dans les programmes de services aux victimes.

Selon le groupe d'étude et le CCDS, un certain nombre d'autres questions contribuent au dilemme perçu par les autorités politiques et bureaucratiques :

- les services doivent-ils être offerts par le système de justice pénale ou par des organismes privés ?

- les organismes - publics ou privés - doivent-ils servir en même temps les infracteurs et les victimes, soulevant ainsi la possibilité d'un conflit d'intérêts ?

- comment les mandats et les attributions des organismes et des services doivent-ils être déterminés ?

- dans quelle mesure les organismes de services doivent-ils s'engager dans des activités politiques ou se faire les porte-parole des victimes ?

En dépit de la lente croissance des programmes existants d'aide aux victimes et l'absence d'élaboration de nouveaux programmes, certains de ces services sont offerts dans tout le Canada. Bien sûr, leur nature et leur importance diffèrent d'une partie du pays à l'autre. Selon le rapport du groupe d'étude, les services existants "sont fournis soit directement par les organismes relevant du système de justice, soit indirectement par voie de sous-traitance auprès du réseau privé d'aide sociale". (1983:79). Le groupe d'étude poursuit, qu'au sein du système, la responsabilité à l'égard des victimes est répartie entre la police, les tribunaux, les services correctionnels, séparément ou sous une forme combinée.

J'ajouterais au système de justice et aux organismes d'aide sociale une troisième catégorie générale, à savoir les organismes publics d'aide sociale. Ceux-ci comprendraient les services médicaux (par exemple, le Children's Hospital Child Protection Centre, à Winnipeg), les services de santé mentale du ministère national de la Santé et du bien-être social qui offre du counselling et d'autres programmes dans le Nord, les sociétés de protection de l'enfance ainsi que d'autres organismes du secteur public.

Il ressort de la recherche limitée à laquelle cette étude a donné lieu que les autochtones ne recourent pas aux services aux victimes existants dans la mesure dans laquelle le font les non autochtones et ce, pour les trois principales raisons suivantes :

Premièrement, ces services sont habituellement situés dans des régions urbaines. Cela est naturel, compte tenu de la population, des réalités politiques et de la grande difficulté que présente la conception de programmes

d'un rapport coût-utilité raisonnable destinés aux vastes campagnes du Canada. Deuxièmement, il y a la forte tendance des autochtones à ne pas signaler les actes criminels dont ils sont victimes. Comme le dit LaPrairie :

(TRADUCTION)

> La crainte d'avoir affaire à la police, l'obscurité qu'elles trouvent dans le processus de justice pénale et la croyance que le système est étranger à leurs besoins et insensible à leurs problèmes contribueraient à l'hésitation des victimes à signaler les actes criminels. (1984:11)

Comme le dit également LaPrairie (1984:12), on peut aussi rattacher la non dénonciation des actes criminels au fait que le système existant ne traite peut-être pas les problèmes sociaux-juridiques d'une manière convenant à la culture autochtone. Le système non autochtone est légaliste et largement fondé sur un principe accusatoire alors que les principes fondamentaux du système autochtone ont recours à la médiation et à la réconciliation pour régler les infractions. Troisièmement, le fait par les autochtones de ne pas signaler les infractions provient probablement de ce que, en particulier dans les collectivités rurales et isolées, ils ne sont souvent pas au courant des services existants et de leurs droits au sein du système judiciaire. Leur éducation constitue un problème sérieux.

Je conclus, par conséquent, que les autochtones utilisent très peu les trois catégories principales de services existants (c'est-à-dire le système judiciaire, les organismes privés et les organismes publics). Cela est particulièrement vrai des services offerts par le système judiciaire et, je le répète, en particulier dans les collectivités rurales.

Je n'ai pas recueilli des données sur l'étendue de l'usage que font les autochtones des services existants. Cela devrait être fait dans les études de cas qui devraient suivre cette phase préliminaire de mise sur pied de programmes. L'examen qui suit des modèles de services aux victimes est fondé dans une large mesure sur le Rapport du groupe d'étude sur la justice pour les victimes d'actes criminels (1983), de même que sur d'autres sources.

B. Exemples de services existants

1. Services offerts aux victimes par la police

Des services offerts aux victimes par la police existent dans un certain nombre de villes canadiennes. Les différences entre les programmes portent, en premier lieu, sur l'organisation du service au sein de l'effectif policier et, deuxièmement, l'étendue et l'importance des services offerts. (La liste qui suit n'est pas exhaustive.)

Selon le groupe d'étude, la SÛreté d'Edmonton possède probablement le programme le plus complet. Une unité séparée d'aide aux victimes (Victim Services Unit) comprend six employés et soixante-dix "conseillers bénévoles". L'unité prête son assistance par tous les moyens possibles et offre les services d'aiguillage opportuns. L'un des buts principaux du programme d'Edmonton est d'aider les victimes à récupérer dès que possible les biens qui leur ont été volés.

La SÛreté municipale de Calgary comprend une Unité d'urgence (Crisis Unit) qui compte onze employés ainsi que des bénévoles. L'unité offre tout un éventail de services, dont des services d'aiguillage, l'accent étant mis sur l'aide aux personnes âgées. L'éducation des victimes, du public et des agents de police en matière de besoins et de droits des victimes constitue une partie importante des attributions de l'unité.

Le programme de Kitchener-Waterloo est intégré à la Section des relations communautaires de la police et comprend un personnel peu nombreux d'employés et de bénévoles. Il offre une aide fondamentale sous forme de services d'information et d'aiguillage vers d'autres organismes.

Les Services de police de Saint-Jean (N.-B.) et de Regina mettent sur pied des programmes, qui sur le plan organisationnel, sont différents de ceux que nous avons énumérés ci-dessus. Dans ces villes, le programme d'aide aux victimes est intégré aux unités de prévention du crime. Une aide fondamentale

est offerte, en particulier aux victimes de crimes violents et d'introduction par effraction.

À l'extrémité de l'éventail des services totalement intégrés, le plan de Vancouver oriente tout l'effectif policier vers un mode d'aide aux victimes et aux témoins. D'une manière idéale, chaque agent de police devrait être capable d'aider ou d'aiguiller les victimes, utilisant ainsi les ressources existantes pour la mise en œuvre d'une nouvelle orientation politique.

Le groupe d'étude relève que la Gendarmerie royale du Canada tend à considérer l'aide aux victimes comme faisant partie intégrante des attributions de tout agent de police, bien qu'elle semble également mettre l'accent sur la sécurité des témoins. L'importance de l'intérêt que la Gendarmerie royale manifeste à l'égard de la prestation de services aux victimes et des efforts qu'elle déploie en ce sens semble douteuse en présence de la déclaration suivante du groupe d'étude :

> Peu de détachements ont exprimé le vœu ou l'intention de développer leurs services aux victimes, peu planifient actuellement de tels services avec les groupes communautaires, peu collaborent officiellement avec d'autres organismes à ce sujet, et peu ont évalué en détail l'efficacité des services offerts. (p. 174)

Comme nous l'avons laissé entendre plus haut, la question des services offerts aux autochtones par la police est difficile et dépasse l'objet de la présente étude. Toutefois, en ce qui concerne les victimes autochtones, trois points sont évidents :

- les services destinés aux victimes offerts par la police le sont dans des villes et, par conséquent, ne sont pas à la portée de la majorité des autochtones;

- l'effectif policier le plus important dans toutes les régions rurales et, en particulier dans les réserves, est la Gendarmerie royale du Canada qui, selon le groupe d'étude, n'a aucun désir de mettre sur pied des services particuliers d'aide aux victimes;

- la forte tendance des autochtones à ne pas signaler les actes criminels à la police par méfiance ou à cause des perceptions différentes qu'ils ont du crime et de la justice rend inefficaces les programmes offerts par la police aux autochtones dans les villes. Le même phénomène existe, au moins à la même échelle, dans les régions rurales.

2. Programmes destinés aux victimes et aux témoins au sein du système judiciaire

Le Procureur général de l'Alberta a créé une unité centrale d'aide aux témoins (Witness Central Unit), dont le but est d'assurer une participation efficace des témoins au processus judiciaire. Le Programme d'aide aux victimes et aux témoins de Winnipeg (Winnipeg Victim/Witness Assistance Program) établi dans les bureaux du Palais de justice provincial, offre des services divers, principalement d'informations, afin de venir en aide aux victimes et aux témoins. Des représentants des divers composants du système judiciaire et des organismes communautaires siègent au conseil consultatif. Au Nouveau-Brunswick, des projets-pilote ont été établis à Saint-Jean et à Campbellton.

Tous ces services sont situés dans des villes. Les autochtones qui y habitent peuvent en profiter, mais les tribunaux itinérants, dans le Nord, et ceux qui siègent dans les centres nordiques n'ont pas de tels programmes. Je serais également d'avis que le simple transfert de ce genre de programme dans les régions rurales et isolées ne répondrait pas aux besoins immédiats des victimes parce que, dans lesdites régions, ces victimes ont besoin de beaucoup plus d'aide fondamentale avant d'être capables d'agir comme témoins. Tout programme d'aide aux victimes et aux témoins institué dans les collectivités autochtones doit réunir des services intégrés, de manière à constituer une méthode globalisante.

3. Programmes des organismes privés ou publics

Cette catégorie de programmes d'aide comprend des services généraux, des programmes destinés à l'infracteur, des programmes concernant les agressions sexuelles, des programmes applicables à la violence conjugale et des programmes destinés à l'enfance maltraitée ou négligée. Le groupe d'étude énumère un certain nombre de modèles représentant les diverses catégories, dont nous donnons un aperçu ci-après. Toutefois, le groupe d'étude ne mentionne pas les programmes destinés aux enfants que nous avons inclus dans notre énumération.

Le programme d'aide aux victimes, Armée du Salut, Ottawa est offert conjointement par l'Armée du Salut et par la Police d'Ottawa. Il offre tout un avantage de services d'aide et d'aiguillage pour les problèmes à court terme et à long terme. Les victimes sont envoyées par la police.

Le Programme intégré d'aide aux victimes - Montréal (Hochelaga-Maisonneuve) est offert par l'Université de Montréal. Il offre de nombreux services aux victimes, notamment des services d'intervention d'urgence. Les responsables du programme sont en contact étroit avec la police.

Le Projet de réconciliation de la victime et de l'infracteur - Kitchener (Ontario) (Victim-Offender Reconciliation Project (VORP) - Kitchener, Ontario) a été conjointement mis sur pied par le Service de probation et de libération conditionnelle de l'Ontario et le Comité central des Mennonites. En 1981, le fonctionnement du programme a été confié à ce dernier en vertu d'un contrat. Le programme prévoit des rencontres entre la victime et l'infracteur et le règlement d'une indemnité par ce dernier soit en espèces, soit sous forme de travail, soit par une combinaison de ces deux moyens.

Ce programme présente des avantages pour les collectivités autochtones. En premier lieu, il est fondé sur un mécanisme de réconciliation. Cette méthode est plus proche de la conception des autochtones sur la façon de traiter avec les infracteurs que le modèle accusatoire fondé sur une décision des

tribunaux. Il est important, dans les petites collectivités, que la victime et l'infracteur se réconcilient plutôt que de voir leur hostilité augmenter entre deux rencontres. En deuxième lieu, la victime est indemnisée sous forme d'espèces ou de travail. En troisième lieu, en amenant l'infracteur à rencontrer la victime et à évaluer la situation de son propre point de vue, on l'aide davantage à se réadapter que s'il était placé dans un établissement. Enfin, ce genre de programme soumet les jeunes infracteurs à une action communautaire au lieu de le soumettre à l'action des établissements de correction. Ce fait est important, parce qu'il ne détruit pas la collectivité et parce que la détention de jeunes infracteurs lèse ces derniers en permanence (Robert Daniels, communication personnelle, 1985). Il semble qu'un programme du type VORP, s'il est offert localement, pourrait également servir les collectivités autochtones.

Le Programme d'intervenants dans les querelles familiales de Restigouche, lorsque la police est appelée dans un cas d'urgence, offre les services d'intervenants expérimentés en matière de querelles familiales. Les équipes fournissent aux victimes un refuge, des services administratifs et des conseils. Une faiblesse virtuelle de ce programme réside dans le fait que, le contact avec la victime dépendant de la police, de nombreux cas ne sont pas portés à la connaissance de son personnel. Les difficultés inhérentes aux rapports entre la police et la collectivité font que le taux d'incidents non signalés est élevé, les gens hésitant à faire appel à la police.

Les services offerts aux victimes d'agression sexuelle existent dans tout le pays et, principalement, dans les régions urbaines. Le groupe d'étude mentionne le **Centre d'aide aux victimes d'agression sexuelle de Saskatoon** (Saskatoon Sexual Assault Centre) qui, grâce à des lignes téléphoniques d'urgence, offre un soutien psychologique et des conseils sur une base personnelle. Par ailleurs, le Centre peut aider la victime dans ses rapports avec la police et, s'il y a lieu, le tribunal. Il s'occupe également d'éducation publique en matière juridique. Il est financé par des dons privés et publics.

Des programmes semblables d'aide aux victimes d'agression sexuelle existent dans de nombreuses régions. Ils vont des centres opérant sur grande échelle, comme le Centre de Saskatoon, au petit groupe de bénévoles qui offre des services téléphoniques d'urgence et dispose d'un mince budget.

Les services d'aide aux femmes battues et à leurs enfants sont offerts par des foyers d'hébergement dont le nombre s'élève au Canada à 165 environ (rapport du groupe d'étude, 1983:170). Par exemple, le Thompson Crisis Centre mentionné au chapitre 3 met un foyer d'hébergement à la disposition des femmes qui ont besoin de protection et de divers genres d'aide pendant des périodes allant jusqu'à plusieurs semaines. Ces services sont utiles aux femmes autochtones qui savent que ce genre d'établissement existe et décident de quitter leur collectivité. Toutefois, comme nous l'avons relevé plus haut, les femmes éprouvent souvent beaucoup de difficulté à se rendre jusqu'à ces centres.

Le réseau de maisons d'accueil ou abris temporaires qui se crée dans les régions rurales et isolées du Canada constitue une perspective prometteuse pour l'établissement de services destinés aux victimes autochtones. Une maison d'accueil est une résidence privée dont le propriétaire est prêt à recevoir toute personne se trouvant dans une situation d'urgence. Le concept convient aux collectivités autochtones parce que le réseau peut être localement administré et qu'il utilise les ressources existantes. Le danger des maisons d'accueil locales réside dans la possibilité pour les maris et autres agresseurs d'y avoir accès. Pour que cette solution soit viable dans les petites collectivités, il faut que des mesures de sécurité soient prises.

Les organismes de femmes autochtones du pays mentionnent régulièrement le besoin de maisons d'accueil et de foyers de transition communautaires et régionaux offrant des services aux femmes autochtones et à leurs enfants.

4. Modèles de programmes existants : le cas particulier des enfants autochtones

La gravité du problème de l'enfance maltraitée ou négligée et l'importance de le régler pour le bien-être futur de ce pays, justifient un examen des services actuellement offerts aux enfants autochtones.

Il nous faut déclarer dès le début qu'il n'existe au Canada aucun système cohérent et unifié de services de protection de l'enfance. Ceux qui sont offerts aux enfants autochtones diffèrent d'une manière saisissante dans les diverses régions du pays et entre les milieux urbains et ruraux. En particulier, les services offerts aux enfants des réserves situées dans les provinces de l'Ouest ont été sérieusement réduits en raison de conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

En 1951, des modifications importantes de la Loi sur les Indiens ont permis d'étendre les services provinciaux aux enfants vivant dans des réserves. Toutefois, les quatre provinces de l'Ouest n'ont pas terminé leurs négociations financières avec le MAINC au sujet du coût de ces services. C'est la raison pour laquelle les travailleurs sociaux n'interviennent souvent dans ces provinces en faveur des enfants des réserves que dans des cas de vie ou de mort.

Les services ordinaires offerts aux enfants autochtones sont décrits ci-dessous, province par province (extrait de Johnston, 1983). Nous examinerons dans une section séparée les services de protection de l'enfance mis sur pied par les autochtones.

Colombie-Britannique. Le ministère des Ressources humaines de la province offre des services aux enfants vivant dans des réserves en vertu d'une entente officieuse conclue avec le gouvernement fédéral. Toutefois, cette entente ne porte que sur la protection de l'enfance et les services destinés aux enfants pris en charge, mais n'offre aucune aide préventive aux familles vivant dans des réserves. Des services sont offerts aux familles d'Indiens inscrits et des enfants vivant en dehors des réserves.

Alberta. Avant 1982, l'Alberta n'offrait des services de protection de l'enfance dans les réserves que dans les cas extrêmes de négligence. Depuis cette époque, la situation a beaucoup changé. Les familles vivant dans des réserves peuvent maintenant recevoir une gamme presque complète de services. L'Alberta a également des ententes avec certaines bandes ayant pour objet de financer leurs programmes de soins primaires, préventifs.

Saskatchewan. Cette province a toujours soutenu que les services de protection de l'enfance dans les réserves incombaient au gouvernement fédéral. Aucune entente tripartite n'existe entre les bandes et les gouvernements provincial et fédéral. Les conseils de bandes et les fonctionnaires du MAINC essaient de fournir les services précités mais manquent des ressources et de la formation suffisantes pour accomplir cette tâche. Par ailleurs, la loi ne leur accorde pas des pouvoirs d'appréhension et dans les cas de vie ou de mort, les travailleurs sociaux provinciaux doivent intervenir pour retirer un enfant de la réserve.

Manitoba. On assiste actuellement au Manitoba à une transformation des services de protection des enfants autochtones. La situation dans le nord de la province ressemblait beaucoup à celle de la Saskatchewan, des services restreints étant fournis par les autorités provinciales aux Indiens des réserves. La situation des bandes vivant dans le sud du Manitoba était fort différente. Les familles appartenant à ces bandes avaient accès à l'éventail entier des services fournis par les sociétés provinciales de protection de l'enfance, la province étant remboursée par le ministère des Affaires indiennes. Toutefois, à la suite de graves problèmes surgis avec les sociétés précitées, des accords tripartites ont, depuis 1982, transféré la responsabilité administrative des services de protection de l'enfance aux autorités indiennes dans le nord et dans le sud de la province.

Ontario. Les Ontario's Children Aid Societies (sociétés ontariennes de protection de l'enfance) doivent fournir aux autochtones les mêmes services que ceux qu'elles offrent aux autres résidents. Le gouvernement de l'Ontario a appuyé l'octroi d'un rôle accru des Indiens dans la planification,

l'administration et la prestation des services. Le Ministry of Community and Social Services a mis sur pied un programme préventif de protection des enfants autochtones (Native Child Welfare Prevention Program) en réponse à un besoin reconnu de services communautaires. Tout conseil de bande peut conclure une entente avec la société régionale de protection de l'enfance pour établir des programmes de prévention et de prestation par l'intermédiaire d'un travailleur autochtone des services à l'enfance.

Québec. Les Indiens des réserves sont desservis par des centres régionaux de services sociaux. Ils y disposent d'un éventail complet de services de protection de l'enfance, à la planification et à la prestation desquels ils participent directement et sur une grande échelle. Le conseil Attikimak-Montagnais a aidé à l'amélioration de ces services communautaires et en a facilité "l'indienisation".

Nouveau-Brunswick. Des services de protection de l'enfance sont offerts par la province, sur demande, aux Indiens des réserves. Des ententes ont été conclues avec quatre réserves pour la prestation de divers services sociaux personnels.

Nouvelle-Écosse. Les autochtones vivant dans des réserves bénéficient des mêmes services que ceux qui sont offerts aux résidents non autochtones.

Île-du-Prince-Édouard. Des services de protection de l'enfance sont offerts aux familles vivant dans des réserves, mais un fonctionnaire de la province se rendra habituellement sur les lieux en réponse à une demande du chef ou du travailleur social de la réserve.

Terre-Neuve. Depuis 1965, les collectivités autochtones désavantagées bénéficient de services offerts en vertu d'une entente fédérale-provinciale.

Territoires du Yukon et du Nord-Ouest. Les familles indiennes inscrites bénéficient d'un éventail complet de services. Le gouvernement fédéral rembourse le gouvernement des deux territoires.

C. Conclusion résumée

Les programmes traditionnels de services d'aide aux victimes offerts au Canada sont utilisés dans une certaine mesure par les autochtones et pourraient éventuellement être mis à la disposition des collectivités autochtones vivant dans des régions rurales et isolées. Toutefois, en ce qui concerne la majorité des autochtones, ces programmes soulèvent un certain nombre de problèmes :

- un manque de sensibilisation à l'égard de ces programmes;
- une méfiance à l'égard des organismes de services, en particulier de la police, des tribunaux et des services correctionnels;
- l'orientation de certains programmes vers un processus accusatoire au lieu d'un processus de réconciliation;
- leur orientation urbaine (soit, problèmes urbains, solutions urbaines, valeurs urbaines);
- la difficulté pour les populations autochtones des régions rurales et isolées de se rendre dans les centres urbains;
- le manque d'autorité communautaire sur les programmes;
- le manque de compréhension de la société et de la culture autochtones par les personnes administrant les programmes;
- problèmes particuliers, tels les services non offerts dans les langues autochtones.

Il semble que certains modèles de programmes soient plus adaptables aux collectivités autochtones à cause de leur étendue et (ou) de leur orientation (par exemple, le programme de réconciliation de la victime et de l'infracteur de Kitchener). Il est important de relever que ces programmes sont les plus susceptibles de recourir aux ressources existantes et à une gestion locale.

CHAPITRE 5

LA MISE SUR PIED DE SERVICES AUX VICTIMES AUTOCHTONES

Nous examinerons dans ce chapitre les organismes et les programmes existants ainsi que la nécessité de nouveaux programmes pour la prestation de services efficaces aux victimes autochtones. Des entretiens avec des personnes travaillant sur le terrain ainsi qu'avec des politiciens et des administrateurs autochtones ont constitué la source principale de nos informations. L'étendue de la recherche ne nous permet pas encore de fournir des réponses définitives. Toutefois, l'évaluation des besoins décrite au chapitre 6 pourrait combler ce vide.

S'il y a lieu, nous analysons quatre catégories de services :

- les services actuellement offerts par les organisations autochtones et les organismes de prestation de services;
- les services supplémentaires ou modifiés que les susdits groupes pourraient fournir;
- les autres organismes autochtones qui n'offrent pas actuellement certains services, mais sont susceptibles de le faire;
- les organismes autochtones qui pourraient être créés afin de fournir certains services.

Nous ne saurions assez souligner la nécessité d'une approche communautaire, globalisante, de traiter avec les infracteurs et d'aider les victimes. Par conséquent, la plus grande partie de l'analyse qui suit porte sur des organismes et des programmes qui sont, ou devraient être, centralisés dans les collectivités. Il semble que, dans la plupart des cas, une gestion communautaire locale des services soit essentielle. Ce fait devra toutefois être confirmé dans la phase suivante du processus de mise au point des programmes.

Vu l'importance de la famille élargie dans la prestation des services, le présent chapitre contient une section sur sa nature et son potentiel. Nous y

examinons également les répercussions de l'autonomie administrative du point de vue du gouvernement fédéral et des groupes autochtones.

A. Les organismes de services de protection de l'enfance et de la famille

Les conseils tribaux du Manitoba sont les plus progressistes en matière d'organismes constitués de services de protection de l'enfance et de la famille. Cinq organismes constitués sont répartis dans la province : Awasis, région de l'Ouest, région du Sud-ouest, Anishinaabe et Dakota-Ojibway.

La situation n'est pas aussi claire en Alberta. La bande des Pieds Noirs, le Conseil régional des Indiens du Petit Lac des Esclaves et le Conseil tribal de Yellowhead offrent des services de protection de l'enfance et de la famille, bien qu'ils ne soient pas constitués en organismes de services et ne puissent pas prêter les services prévus par la loi (protection) actuellement offerts par la province.

Au Nouveau-Brunswick, quatre bandes administrent actuellement leurs propres programmes de services et quatre autres commenceront à le faire cette année. Aucune de ces bandes n'agit comme organisme constitué pour la prestation de services de protection de l'enfance et de la famille.

La Nouvelle-Écosse compte un seul organisme constitué, situé à Halifax, mais qui ne fonctionne pas encore en raison de problèmes de financement.

L'Ontario compte quatre organismes constitués qui n'ont pas encore obtenu de mandat de la province.

Les bandes de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard offrent certains services et relèvent principalement des provinces. Il en est de même des bandes de la Saskatchewan.

Trois bandes du Québec et le Centre de services sociaux, organisme provincial, offrent conjointement des services en vertu d'une entente. La gestion appartient principalement à la province.

En Colombie-Britannique, la Spallumcheen Band a adopté, en 1980, un règlement lui attribuant la responsabilité exclusive et la rendant compétente à l'égard de toute procédure de garde portant sur un enfant indien. La bande a pris cette mesure après avoir constaté que 150 enfants avaient été retirés des réserves depuis 1950. La bande a conclu une entente avec le British Columbia Ministry of Human Resources et a établi son propre programme pendant qu'elle négociait le retour des enfants actuellement pris en charge par la province. D'autres conseils tribaux de la Colombie-Britannique ont commencé à planifier ou à négocier la constitution de leur propre organisme de services de protection de l'enfance et de la famille.

Anishinaabe Child and Family Services est un organisme qu'il vaut la peine d'étudier en détail afin de comprendre le potentiel de ce genre d'organisation. Anishinaabe, comme les autres organismes du Manitoba, fonctionne dans les huit collectivités qu'il dessert ainsi qu'à Winnipeg. L'organisme a des ententes avec la province pour administrer un programme d'extension des services aux enfants et aux familles de la ville. Etant donné que le MAINC ne reconnait pas les services prêtés hors des réserves, bien qu'on en ait grandement besoin, la province finance cas par cas les services offerts dans la ville. Le programme urbain comprend six à sept travailleurs de l'Anishinaabe qui entretiennent des relations de travail étroites avec leurs homologues des collectivités.

Anishinaabe vise à ne pas séparer les membres des familles lorsque cela est possible, en aidant les adultes et en empêchant l'appréhension des enfants par les sociétés de protection de l'enfance. Plutôt que de placer dans des établissements les enfants qui ont des problèmes de famille ou de comportement, qu'ils résident dans les huit collectivités ou dans la ville, le but d'Anishinaabe est de mettre sur pied un plan et de travailler avec eux et leur famille afin que ces enfants demeurent dans un milieu familial sain, ce qui peut signifier vivre avec des membres de la famille nucléaire ou de la famille élargie. Anishinaabe met fortement l'accent sur les possibilités inhérentes de la famille élargie dans les collectivités autochtones, bien que cela ne soit peut-être pas le cas dans d'autres communautés.

Les travailleurs d'Anishinaabe participent actuellement à un programme de formation de deux ans spécialement conçu, conduit par le Federated Indian College et pris en main par Anishinaabe. En même temps, ces travailleurs reçoivent une formation sur place dans leur collectivité respective sous la surveillance de travailleurs sociaux autochtones régionaux. Une fois qu'ils auront terminé avec succès le programme de formation, les travailleurs des services de protection de l'enfance et de la famille seront en mesure de prêter un éventail complet de services d'intervention et de conseils. Au besoin, ils sauront également reconnaître la nécessité d'un aiguillage vers d'autres spécialistes et feront le nécessaire à ce sujet.

Un rôle important des travailleurs communautaires consiste à amener les membres de la famille élargie et de la collectivité à aider la victime afin que celle-ci ne soit pas obligée de quitter son propre milieu. Cette aide vise, en particulier, les enfants maltraités ou négligés, les femmes battues et les enfants de parents vivant dans des foyers où règne la violence. Si cela est nécessaire, les travailleurs organisent cette aide et surveillent la situation. Le counselling et la prestation d'autres services d'aide font partie du processus.

Les travailleurs communautaires exercent leurs activités sous la direction des comités locaux de services de protection de l'enfance et de la famille que l'on trouve dans chaque collectivité. Ces comités établissent les principes d'action locale et prennent des décisions dans des cas particuliers. Leurs membres, conjointement avec d'autres travailleurs et d'autres membres de la collectivité, participent régulièrement à des ateliers portant sur des questions particulières (par exemple, sur les agressions sexuelles). A la suite de ces ateliers, des recommandations sont faites au conseil d'administration en matière de politique et de programmes d'ensemble d'Anishinaabe. C'est véritablement un processus d'infrastructure communautaire.

Le principal objectif des organismes de services de protection de l'enfance et de la famille est de maintenir l'intégrité de la famille, lorsque cela est

possible et, en définitive, l'intégrité de la collectivité. Étant donné l'interaction complexe des éléments qui sont à la source des problèmes et qui peuvent permettre des solutions, les travailleurs communautaires doivent adopter une méthode globalisante et agir conformément aux besoins et aux désirs de leurs propres collectivités.

Les organismes communautaires de protection de l'enfance et de la famille ont d'énormes possibilités de traiter avec les infracteurs et d'aider les victimes. À court terme comme à long terme, leurs services se sont avérés efficaces et peu coûteux en comparaison avec ceux des organismes ordinaires (par exemple, les S.P.E.). Une augmentation relativement raisonnable du financement par les autorités fédérales et (ou) provinciales permettrait d'autres cours de formation, l'engagement d'un nombre suffisant de travailleurs de services à l'enfance et à la famille afin de réduire le volume de travail à des niveaux raisonnables ainsi que de modestes améliorations de l'infrastructure (par exemple, un refuge communautaire d'urgence dans un immeuble existant). Le fonctionnement de ces organismes dépend beaucoup de l'utilisation des ressources locales, contribuant ainsi à un rapport coût-efficacité raisonnable et à une véritable orientation communautaire.

En résumé, voici nos recommandations particulières pour la mise au point de programmes culturellement pertinents en matière de protection de l'enfance et de la famille :

- Étant donné que de nombreux enfants autochtones vivent dans des petites collectivités, les services devraient être communautaires et fondés sur le réseau des membres de la famille élargie et d'autres soutiens humanitaires d'une importance cruciale pour le développement de l'enfant et le maintien salutaire de la famille.

- Les familles autochtones urbaines devraient avoir accès aux garderies d'urgence sans subir la flétrissure d'avoir "abandonné" leur enfant, laissant ainsi supposer que ce sont des parents indignes.

- Toutes les réserves devraient créer dans chaque collectivité un comité de protection de l'enfance comprenant les résidents intéressés (y compris les Anciens).

- Les services préventifs offerts dans les réserves devraient mettre l'accent sur un nouveau développement des aptitudes parentales des autochtones. Certains chercheurs sont d'avis que la transmission normale de ces aptitudes a été interrompue lorsque des générations précédentes d'enfants ont été placées dans des écoles résidentielles.

- On devrait rendre compréhensible aux familles autochtones le système de protection de l'enfance en mettant en œuvre des programmes conçus par des autochtones et offerts localement.

- Dans de nombreuses collectivités non autochtones, il est plus utile d'indiquer que la communauté locale et les membres de la famille élargie d'un enfant autochtone, et non seulement les membres de la famille nucléaire, ont des droits, des responsabilités et des ressources à offrir. Par conséquent, dans certaines collectivités, ce réseau plus vaste de personnes devrait devenir le point central des services de protection de l'enfance.

- Le but principal de l'intervention devrait passer de l'appréhension de l'enfant au renforcement des familles et à la stabilité et à la sécurité de l'enfant et de son milieu.

- Dans les collectivités où la famille élargie est encore florissante, on devrait encourager les adoptions obligatoires comme solution de rechange à l'enlèvement de l'enfant de sa communauté.

La famille élargie constitue souvent la ressource communautaire la plus importante. Nous examinerons dans le chapitre suivant le concept et le potentiel de cette institution.

B. Les centres d'accueil

L'Association nationale des centres d'accueil a son siège à Ottawa, comprend 96 centres dispersés dans le pays et son financement est principalement assuré par le ministère du Secrétariat d'État. Ces centres sont surtout situés dans les villes et dans les agglomérations rurales importantes (par exemple, Smithers (C.-B.); Thompson (Manitoba)). Ils ont pour objet de fournir divers services d'information et de liaison aux autochtones et à aider à l'établissement ou au maintien de bonnes relations entre les autochtones et les Blancs dans les collectivités où ils sont installés.

Le Centre d'accueil des nations autochtones unies, situé à Fort Frances (Ontario) est typique. Il dessert sept réserves dans le district de Rainy River ainsi que les autochtones de Fort Frances. Il gère trois programmes fondamentaux :

- aides judiciaires : un programme pénal et un programme familial, respectivement financés par le Solliciteur général et les Services communautaires et sociaux de l'Ontario;
- PNLAADA : emploie deux travailleurs spécialisés en matière d'abus de l'alcool. Financé par Santé et bien-être social;
- Little Beavers : pour les enfants âgés de 6 à 13 ans de Fort Frances.

La question du financement constitue pour le Centre un problème important (comme il l'est pour les autres centres) qui probablement ira en empirant, compte tenu de la période actuelle de restrictions budgétaires du gouvernement fédéral. Un problème accessoire est celui du manque de personnel. Les employés de bureau s'occupent des cas des résidents de Fort Frances et de ceux qui leur sont envoyés par les travailleurs des services à l'enfance des sept réserves. Leur volume de travail est, au mieux, difficile à exécuter. En outre, ces travailleurs ont tendance à assumer des tâches supplémentaires uniquement parce que les gens ont besoin d'aide. Par exemple, une travailleuse du PNLAADA est continuellement sollicitée par des victimes d'actes criminels. D'autres victimes lui sont envoyées par les aides judiciaires. Il lui arrive souvent de prendre chez elle des victimes qui ont

immédiatement besoin d'un refuge, en particulier des enfants, parce que ces personnes n'ont nulle part ailleurs où aller. Il va sans dire que l'ampleur de cette tâche et ce genre de responsabilité soumettent à une énorme tension les conditions affectives et physiques de cette travailleuse et influent sur sa vie de famille.

Le Centre a repéré sept besoins urgents qui, s'ils étaient satisfaits, lui permettraient d'offrir de meilleurs services aux victimes :

- un financement régulier et plus important;
- l'installation d'un "foyer" à Fort Frances qui recevrait toutes les victimes (adultes et enfants) et qui serait géré par le Centre;
- des travailleurs des services d'aide aux victimes spécialement formés et engagés à plein temps;
- une formation de tous les travailleurs du Centre en matière de services d'aide aux victimes;
- l'installation d'un système de surveillance dans les écoles pour s'assurer de la présence des enfants transportés jusqu'à Fort Frances par autobus à partir des réserves;
- communication avec la police et les hôpitaux situés sur la frontière américano-canadienne pour dépister les victimes autochtones canadiennes, en particulier les femmes et les enfants;
- des relations de travail plus étroites entre le Centre et les bandes. Par exemple, mesures à prendre par les travailleurs du Centre pour qu'un enfant soit envoyé du poste de police à sa réserve pour y être aidé, lui évitant ainsi un contact avec le système judiciaire.

(Marge Morgenstern et Rosie Spoon, communication personnelle, 1985).

Les centres d'accueil, dans les milieux tant urbains que ruraux, sont susceptibles d'offrir des services d'aide aux victimes. Leurs installations politiques et éducatives ainsi que leur infrastructure leur permettent largement d'assumer des tâches supplémentaires. De même, la prestation de services aux victimes constituerait un corollaire naturel du PNLAADA et du Programme d'assistance parajudiciaire. Pour les mettre en mesure de

concrétiser leurs possibilités, les centres d'accueil, d'une manière générale, ont besoin :

- de fonds pour couvrir les frais d'au moins un travailleur expérimenté de services aux victimes;
- de fonds devant servir à la formation fondamentale d'autres travailleurs du Centre en matière de services d'aide aux victimes;
- d'autonomie locale en matière de politique et de prise de décision;
- de relations de travail améliorées avec les collectivités autochtones locales desservies par les centres;
- du financement d'un foyer (refuge) dans les endroits où le besoin en a été signalé par la collectivité.

Les centres d'accueil présentent le désavantage que, n'étant pas situés dans des réserves, ils ne sont peut-être pas en contact assez étroit avec certaines victimes pour leur prêter une aide immédiate. Ces centres pourraient offrir des foyers de transition, des conseils et toute autre assistance à moyen terme ou à long terme alors que les aides travaillant dans les réserves fourniraient aux victimes un abri et un aiguillage immédiats.

C. Le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones

Le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones vise à aider l'inculpé à partir de son arrestation et pendant toute la procédure judiciaire. Les frais du programme sont partagés entre le ministère fédéral de la Justice et la province ou le territoire où il est appliqué. Dans chaque province ou territoire, les aides judiciaires sont dirigés par un organisme autochtone. En tant que service d'aide aux victimes, le programme d'assistance parajudiciaire devrait faire face à un problème immédiat du fait que le nombre d'infracteurs est déjà trop élevé, sans que l'on y ajoute les victimes. Il y aurait également une possibilité de conflit d'intérêts dans les cas où le travailleur devrait aider en même temps l'infracteur et la victime.

Rien que pour ce motif, le Programme d'assistance parajudiciaire tel qu'il existe actuellement n'est pas recommandé pour la fourniture de services d'aide

aux victimes. En revanche, il y a un besoin évident d'assurer des relations de travail étroites entre les aides judiciaires et les travailleurs des services existants d'aide aux victimes (par exemple, les travailleurs des services à l'enfance et à la famille), d'une part, et les travailleurs éventuels de tout nouveau programme, d'autre part.

D. Les associations de femmes autochtones

Chaque province et chaque territoire compte une association de femmes autochtones dont le bien-être des femmes et des enfants autochtones constitue, évidemment, l'objectif principal. Étant donné les importantes contraintes financières auxquelles elles sont soumises, ces associations soutiennent dans la mesure du possible les centres de services d'urgence et le counselling. Certaines d'entre elles ont entrepris des études dans le domaine des besoins de la femme. Par exemple, l'Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse a procédé à une étude sur l'évaluation des besoins des centres de services d'urgence chez les MicMacs. Cette étude a révélé la nécessité d'un programme concernant les centres de services d'urgence pour les femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse.

Nos entretiens avec des représentantes de plusieurs associations de femmes autochtones révèlent que ces dernières estiment que les questions suivantes doivent faire l'objet d'une attention immédiate :

- les foyers de transition et les refuges pour les femmes et les enfants autochtones;
- des conseillères autochtones, tant pour les victimes que pour les femmes autochtones en général;
- des systèmes d'information, en particulier des ateliers conçus pour renseigner les femmes sur leurs droits et les services aux victimes à leur disposition ainsi que pour leur permettre d'établir des contacts;
- des activités éducatives destinées aux collectivités sur des sujets tels que la violence familiale;
- un programme portant sur le travail avec les prisonnières autochtones;

- un programme ayant pour objet un travail préventif avec les femmes et les jeunes;
- la formation des femmes qui pourraient agir comme conseillères dans des programmes de services aux victimes et aux prisonnières ainsi que dans des programmes préventifs;
- une évaluation des besoins communautaires;
- une coordination des travailleurs communautaires autochtones sans égard aux programmes auxquels ils participent;
- la gestion des programmes par des autochtones;
- un financement suffisant pour soutenir les activités précitées.

Bien que les associations de femmes autochtones comptent des membres dans la plupart des collectivités autochtones, le manque de ressources les empêche d'établir de fortes bases administratives dans les provinces ou dans les territoires. Toutefois, leur compétence et leur énergie peuvent grandement contribuer à la conception et à la mise en œuvre d'un nouveau programme d'aide aux victimes dans la province, le territoire, le district ou la collectivité. Leurs représentantes devraient participer aux prochaines étapes de mise au point des programmes et, d'une façon quelconque, à la mise en œuvre de tout nouveau programme.

E. Autres organismes éventuels

Les organismes communautaires de prise de décision axés sur la cohésion de la famille et de la communauté par voie de réconciliation et de counselling offrent d'importantes possibilités. Le système de justice tribale de Saddle Lake en est un exemple, de même que celui qui fonctionne dans des collectivités sous l'égide du Interlake Reserves Tribal Council du Manitoba (l'organisme cadre pour Anishinaabe Child and Family Services). En tant que partie d'Anishinaabe, un conseil des Anciens appelé "Conseil de réconciliation" (Council of Reconciliation) rend des jugements en matière de dissolution de la famille, de protection de l'enfance, de garde, etc. Le Conseil fonctionne comme un comité permanent composé d'environ huit Anciens choisis dans les diverses collectivités d'Interlake et nommés par le conseil d'administration du conseil tribal sur la recommandation des bandes.

Le but du Conseil est d'éviter à ses membres d'avoir à soumettre au système judiciaire leurs différends familiaux, en les mettant d'accord par voie de médiation ou de réconciliation. Bien qu'elles ne soient pas exécutoires, les recommandations du Conseil sont fondées sur des arguments logiques et une bonne compréhension de la situation locale. Par conséquent, les collectivités accordent une grande importance aux ententes qui sont conclues et qui ont beaucoup de succès. Pendant tout le processus de médiation, le Conseil collabore étroitement avec les travailleurs des services de protection de l'enfance et de la famille en attendant que ces derniers lui succèdent en vertu de leurs fonctions de surveillance et de counselling.

Voici ce que dit à ce sujet Silas Bird, directeur général des services juridiques du Labrador :

(TRADUCTION)

> Une des méthodes efficaces d'aborder le problème des besoins des victimes dans les collectivités autochtones du Nord consisterait, je crois, à les faire participer davantage au règlement des différends. Les modèles des programmes de réconciliation de la victime et de l'infracteur semblent prometteurs à cet égard. Ils attirent particulièrement les membres des collectivités autochtones de notre région à cause de leur sensibilisation au fait qu'un grand nombre de différends ont récemment été réglés par les Anciens de la collectivité. Les modèles des ordonnances de prestation de services personnels, qui font partie de la sentence, semblent constituer une méthode, acceptable sur le plan culturel, d'aider les victimes autochtones d'un acte criminel. (communication personnelle, 1985).

Il semble donc que les conseils de réconciliation locaux offrent de nombreuses possibilités en matière d'aide aux victimes, en particulier dans les cas où les collectivités participantes possèdent déjà des services de protection de l'enfance et de la famille.

F. Les organisations politiques nationales

Les organisations en question sont l'Assemblée des premières nations, le Conseil des autochtones du Canada, le Comité d'étude Inuit des questions nationales, l'Inuit Tapirisat du Canada et le Conseil national des Métis. À cause de la nature de leurs activités politiques et le fait que

de nombreuses personnes, en particulier au niveau communautaire, croient que les organisations nationales ne sont souvent pas au courant de ce qui se passe dans les collectivités, on ne les considère pas comme possédant de réelles possibilités pour la prestation directe de services aux victimes.

Elles peuvent aider les organisations communautaires de deux façons :

- en réglant les questions de compétence au moyen du processus constitutionnel;
- en exerçant des pressions sur les gouvernements fédéral et provinciaux pour obtenir des fonds et autres appuis;
- en fournissant un soutien logistique, tels que des services de formation.

En résumé, il ressort à ce stade de mise au point de services d'aide aux victimes que les organisations communautaires sont les candidats les plus aptes à s'en occuper.

G. Autonomie

Il est important, lorsqu'on discute d'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux programmes concernant les autochtones, de tenir compte des initiatives en cours en matière d'autonomie. Le rythme de l'action vers une gestion locale des programmes existants et de la création de nouveaux programmes s'est rapidement accéléré au cours des dernières années. Il continuera d'augmenter au fur et à mesure que plus de bandes et de conseils tribaux se sensibilisent au processus, que le règlement des revendications territoriales permettra l'autogestion et que les orientations du gouvernement fédéral se dirigeront progressivement vers l'octroi de l'autonomie administrative.

La politique fédérale n'est pas encore claire. En ce moment, il semble que, selon le MAINC, l'élaboration du processus d'établissement de l'autonomie administrative comporte trois étapes qui, toutefois, ne sont pas encore complètement déterminées. Ces étapes sont :

- le transferi des services - La gestion des programmes existants est transférée, programme par programme, du MAINC à la bande ou au conseil tribal. Bien que ces derniers aient la disposition des fonds, ceux-ci ne doivent pas être répartis de nouveau entre les programmes ni être utilisés dans un but autre que celui qui avait été initialement prévu. Les gouvernements bénéficiaires relèveraient - financièrement et autrement - du MAINC.

- les ententes financières de remplacement - Le MAINC transférerait les fonds, en bloc, aux bandes ou aux conseils tribaux qui, eux, les répartiraient entre les programmes. Les gouvernements autochtones continueraient de relever financièrement du MAINC.

- l'autonomie - Celle-ci n'a pas encore été définie par le gouvernement fédéral mais nombreux sont ceux qui croient que ce dernier utilisera comme précédent le modèle Sechelt, c'est-à-dire, un modèle municipal fonctionnant avec certaines restrictions fédérales et provinciales et recevant certaines subventions d'exploitation tout en imposant ses citoyens.

Les répondants du MAINC déclarent que bien que les bandes et les conseils tribaux participeront probablement à la première étape et continueront progressivement à le faire, il n'est pas sûr qu'on le leur demandera.

On ne voit pas comment de nouveaux programmes, tels que le programme éventuel d'aide aux victimes, s'adapteraient au projet du MAINC. Il faut également tenir compte du dilemme créé par la coordination entre la responsabilité des bandes et le financement des programmes assumé par les ministères fédéraux, soit en l'espèce, le MAINC, le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice.

Toutefois, bien que l'éventail des modèles d'autonomie ne soit pas clair du point de vue du gouvernement fédéral, de nombreux groupes autochtones ont assumé la gestion progressive des programmes. Bien que l'on ne puisse appeler

ce phénomène "autonomie", il représente un exercice d'autogestion par les collectivités autochtones. La Anishinaabe Child and Family Service Agency qui relève du Interlake Reserves Tribal Council en est un bon exemple.

Les structures communautaires mises en place fournissent une bonne base pour la prestation des services prévus dans les programmes. Dans de nombreuses collectivités, ces structures sont de plus en plus complètes et efficaces.

Le point de départ est le plus souvent une administration centrale forte. Par exemple, le Conseil tribal Gitksan-Wet'suwet'en possède une forte structure administrative qui coordonne et surveille divers programmes locaux. La Upper Skeena Counselling and Legal Services Agency (USCLAS), offre ses services aux gitksan et aux wet'suwet'en. Bien qu'il ait son propre conseil d'administration qui établit les principes directeurs et gère les finances de l'organisme, celui-ci doit rendre compte au conseil tribal. Étant donné que ce dernier comprend des représentants de ses sept collectivités membres et qu'il est mandaté pour offrir ses services à toutes ces dernières, il doit s'assurer que l'USCLAS prête ses services équitablement et efficacement à tous ses membres et coordonne ses activités avec celles des autres programmes communautaires relevant du conseil tribal ainsi qu'aux programmes limités à des bandes particulières (par exemple la mise en vigueur des règlements des bandes). Dans d'autres domaines des programmes, par exemple la création de pêcheries commerciales Gitksan-Wet'suwet'en, le conseil tribal agit au nom de toutes les bandes membres pour obtenir du financement et pour élaborer et exécuter les programmes.

Pour l'exécution de ses tâches, le conseil tribal compte beaucoup sur son personnel administratif et sur les employés affectés au programme. Les résultats qu'il a obtenus dans la mise au point et l'exécution des programmes ont été parmi les meilleurs dans le pays.

Le Interlake Reserves Tribal Council fonctionne beaucoup de la même façon. La formation du personnel, les méthodes de reddition des comptes et l'organisation des communications de l'Anishinaabe Child and Family Services

Agency n'a pas son pareil. Le conseil tribal a fait les premiers efforts et continue de fournir l'appui permanent nécessaire à une exécution efficace du programme. Il peut le faire, en partie, grâce à l'apport de ses collectivités membres et à sa structure administrative efficace.

Le Big Trout Lake Band Council, dans le nord-ouest de l'Ontario, a très récemment mis en marche un processus semblable. Il a conçu et met actuellement en application une structure organisationnelle portant sur cinq secteurs principaux de programmes communautaires : planification sociale, services d'infrastructure communautaire, développement économique, développement culturel et éducation. La structure comprend un personnel administratif et des employés hiérarchisés et expérimentés affectés aux programmes ainsi que des conseillers des bandes. Le mandat général, les mandats d'un secteur ou d'un programme particulier, les attributions et les responsabilités particulières, les voies d'intercommunication, les responsabilités et les plans à court et long terme ont tous été consignés par écrit.

Au fur et à mesure que la nouvelle structure deviendra opérationnelle, elle fournira la gestion efficace et la coordination qui sont nécessaires à l'exécution d'un programme communautaire. Un programme d'aide aux victimes pourrait facilement être introduit dans l'ensemble de la structure de gestion et d'exécution.

Le Gitksan-Wet'suwet'en Tribal Council et le Interlake Reserves Tribal Council jouissent tous deux d'un certain degré d'autonomie dans la gestion des programmes sociaux. Avec leurs fortes structures politiques et administratives, ils sont en mesure d'assurer l'exécution et la surveillance des programmes communautaires beaucoup plus efficacement que les organismes non autochtones ou absents. Étant donné que Big Trout Lake a la même orientation, les bandes et les conseils tribaux considèrent que cela représente une étape importante vers l'autogestion et l'autonomie. C'est une réalité dont il faut tenir compte dans la conception et la mise en œuvre d'un programme d'aide aux victimes.

CHAPITRE 6

UN CADRE ÉVENTUEL POUR LA RECHERCHE ET LA MISE EN ŒUVRE

Les étapes suivantes de mise au point d'un programme d'aide aux victimes autochtones devraient comporter :

- une étude sur l'évaluation des besoins;
- la conception des services;
- la mise en œuvre.

Nous exposons dans le présent chapitre les grandes lignes d'une méthode éventuelle pour réaliser ces étapes. Un plan final ne pourra être établi que moyennant des discussions entre les représentants des organismes et des collectivités autochtones et ceux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

L'évaluation des besoins devrait faire l'objet d'une étude communautaire. On ne saurait, dans une telle étude, compartimenter les renseignements nécessaires. Par conséquent, comme partie de l'évaluation des besoins des victimes, les chercheurs devraient également déterminer les moyens par lesquels ces besoins peuvent être satisfaits (c'est-à-dire, les structures existantes, la structure de l'interaction sociale). L'étude de l'évaluation des besoins constituera alors une enquête complète qui fournira la plupart des renseignements nécessaires à la conception du programme.

On ne saurait entreprendre une enquête nationale sur les besoins des victimes autochtones parce qu'une étude à cette échelle ne permettrait pas le travail complet que nous venons de mentionner. Nous recommandons plutôt une série d'études de cas.

a) <u>Études de cas communautaires</u>

Les collectivités devraient être choisies selon la typologie que nous avons précédemment décrite, c'est-à-dire, une collectivité appartenant à chacune des catégories suivantes :

- urbaines (centre non autochtone dans lequel la population autochtone est inférieure à 5 pour cent);
- semi-urbaines (collectivité non autochtone dans laquelle la population autochtone dépasse 5 pour cent);
- rurales (collectivité autochtone accessible par route ou par rail);
- isolées (collectivité autochtone inaccessible par route ou par rail).

On devrait également tenir compte des différences régionales, de la mesure du mode de vie "traditionnel" et des différences entres les Indiens inscrits et les Indiens non-inscrits, les Métis et les Inuits. Le choix final des collectivités dépendra du critère dominant de leur volonté de participer aux études sur l'évaluation.

En se fondant sur tous les critères sauf le dernier, voici une sélection provisoire des collectivités que l'on pourrait considérer :

- urbaines - Toronto;
- semi-urbaines - Terrace (C.-B.);
- rurales - collectivité relevant du Interlake Reserves Tribal Council (Manitoba) (8 au total);
- isolées - Clyde River, Baffin Island (T.-N.-O.).

Dans la catégorie urbaine, nous avons choisi Toronto à cause de ses services communautaires autochtones actifs, notamment son centre d'accueil, et parce qu'on y trouve une population importante d'autochtones du Canada central.

Nous avons désigné Terrace à cause du nombre relativement égal d'autochtones et de non autochtones que l'on trouve dans la région, ce qui constitue une moyenne entre les collectivités isolées et les centres urbains importants. En outre, la Kitsum Kalum Band ainsi que quelques autres bandes de la région sont actives dans l'établissement de programmes sociaux. Terrace représente la partie la plus éloignée de l'ouest du point de vue des différences régionales.

Les collectivités d'Interlake ont été choisies parmi un certain nombre d'autres à cause de leur degré de développement relativement avancé dans le

domaine des programmes sociaux communautaires. Bien qu'il s'agisse de huit bandes, celles-ci sont étroitement liées aux fins des programmes sociaux. Les collectivités d'Interlake peuvent fournir de précieux renseignements sur la détermination des besoins et l'établissement de programmes sociaux coordonnés. (Les bandes d'Interlake ne possèdent pas encore un service d'aide aux victimes.)

Clyde River a été choisie du fait que cette collectivité est relativement très isolée et parce que sa population compte sur les ressources naturelles (par exemple les phoques). Clyde River représente le nord sur le plan des différences régionales.

b) Collecte de l'information

La recherche et l'établissement d'un programme diffèrent dans une collectivité autochtone et dans un milieu non autochtone, urbain. La nature complexe d'une enquête communautaire exige un mode d'action très souple. La méthode comporte des discussions individuelles et de groupe au cours desquelles le chercheur combine les questions avec diverses autres formes de participation et d'observation. Par ailleurs, les autochtones estiment souvent que les recherches entreprises par des organismes de l'extérieur constituent une intrusion dans leur collectivité et dans leur foyer. Les fonctionnaires et les chercheurs du gouvernement doivent être sensibles au fait que de nombreux autochtones croient qu'ils ne sont pas particulièrement bien servis par le gouvernement fédéral. Il en découle que les gens ne sont pas nécessairement prêts à fournir des renseignements s'ils ne sont pas sûrs de la loyauté du chercheur et des avantages éventuels que la collectivité pourra.t tirer de l'information.

Cela étant, trois qualités sont essentielles à l'étude sur l'évaluation des besoins :

- des chercheurs autochtones locaux doivent faire partie intégrante du processus;
- l'organisme ou les organismes qui assurent le financement ainsi que les chercheurs doivent être prêts à voir ces derniers passer

suffisamment de temps dans les collectivités pour : a) se faire accepter par les gens et établir des communications avec ces derniers; b) obtenir les renseignements nécessaires;

- les chercheurs doivent combiner la pose de questions directes avec une participation au processus communautaire et de l'observation.

Dans une certaine mesure, le plan de recherche ne sera définitivement mis au point qu'après l'arrivée des chercheurs dans la collectivité. Les parties intéressées (par exemple, les Anciens), le conseil de bande ou le conseil de l'établissement feront inévitablement des déclarations de dernière minute. Il faut s'en accommoder pour deux motifs : premièrement, parce qu'il est probable que ces déclarations seront pertinentes et utiles et deuxièmement, parce que les refuser mettrait en péril l'acceptation de l'étude.

Les questions suivantes devront être examinées au cours de la recherche :

- déterminer les définitions locales des mots victime et victimisation;
- évaluer l'étendue et le type de victimisation dans les collectivités utilisant les définitions locales;
- évaluer l'étendue des actes criminels non signalés dans les collectivités utilisant les définitions locales;
- évaluer les besoins des victimes;
- déterminer les services d'aide aux victimes existants et évaluer leur disponibilité et leur efficacité par rapport aux collectivités;
- déterminer quels sont les mécanismes communautaires existants d'aide aux victimes et évaluer les possibilités de les intégrer dans un nouveau programme.

Deux méthodes peuvent être utilisées pour l'étude de ces questions : poser au répondant une série particulière de questions auxquelles il devra répondre ou étudier des cas particuliers de victimisation avec un certain nombre de répondants et faire une synthèse de leurs réponses. La méthode de l'étude de cas sera particulièrement utile pour la compréhension des définitions que donnent les autochtones des mots victime et victimisation lorsque ces définitions sont fondées sur des modèles normatifs communautaires, ainsi que

pour la compréhension des mécanismes existants d'aide aux victimes. Les gens ont en général de la difficulté à formuler des définitions normatives. Toutefois, le chercheur peut déduire ces dernières lorsqu'il analyse et compare un certain nombre de cas.

D'autres méthodes classiques peuvent être utilisées pour les autres questions faisant l'objet de la recherche. Toutefois, une interview structurée, sans orientation précise et donnant lieu à une information librement exprimée est habituellement préférable, dans ce milieu, aux formules rigides d'un questionnaire. Bien que les interviews structurées puissent ne pas être axées sur des études de cas en tant que tels, les chercheurs essaieront, dans la mesure du possible, d'établir par des exemples le bien-fondé des réponses.

Les répondants devront être choisis dans les catégories suivantes :

- les victimes;
- les familles des victimes;
- les Anciens;
- les travailleurs des services sociaux communautaires (représentants de santé communautaire, travailleurs sociaux, conseillers du PNLAADA);
- les chefs, conseillers et autres politiciens (par exemple l'exécutif du conseil tribal);
- le personnel de la planification communautaire;
- les autres groupes déterminés par l'organisme local chargé de l'étude de cas.

Voici d'autres catégories de répondants :

- le personnel médical;
- la police;
- les services sociaux provinciaux et municipaux;
- les organismes de services autochtones situés à l'extérieur mais desservant la collectivité (par exemple, les foyers de transition pour femmes, les centres d'accueil).

Les répondants appartenant aux catégories des victimes et des familles des victimes doivent être choisis selon la méthode du sondage aléatoire. L'échantillon comprendra probablement les personnes et les membres de leur famille qui ont été désignés comme victimes par les travailleurs des services communautaires (c'est-à-dire, les travailleurs sociaux, le personnel médical, la police, etc.). L'échantillon ne saurait représenter toutes les victimes ou tous les membres de leur famille à cause des infractions non signalées (on ne connait pas encore le taux de ces dernières). Nous recommandons, par conséquent, que l'échantillon comporte un nombre assez important de victimes ou de membres de la famille de la victime pour compenser les cas non signalés de victimisation.

Les Anciens peuvent être choisis au hasard avec l'aide des fonctionnaires locaux qui peuvent en fournir une liste. Dans les autres catégories (tel le personnel médical) il devrait être possible au chercheur d'interroger toutes les personnes concernées dans une collectivité déterminée. Il sera fait exception de Toronto où, par exemple, il n'est pas possible d'interroger tout le personnel médical qui s'occupe des victimes autochtones.

c) Organisation de la recherche, de la conception et de la mise en œuvre d'un programme

La participation des organisations communautaires autochtones à toutes les phases de la recherche, de la conception et de la mise en œuvre d'un programme est essentielle pour deux raisons principales. Premièrement, en leur qualité d'organismes de prestation de services, ces organisations ont une expérience énorme en matière de rapports avec les victimes autochtones ou avec des autochtones œuvrant dans ce domaine. Deuxièmement, elles assumeront probablement une certaine responsabilité si un nouveau programme d'aide aux victimes est appliqué. D'une manière concrète, les organisations se composent de groupes de femmes autochtones, de centres d'accueil et d'aides judiciaires. Nous avons déjà souligné que la participation des représentants communautaires doit être importante à toutes les étapes de mise au point d'un programme. Compte tenu de ces conditions, on peut créer une structure organisationnelle pour s'occuper, dans les quatre collectivités, de la recherche, de la conception et de la mise en œuvre des programmes.

Un comité central d'étude devrait être formé pour donner au projet son orientation générale. Ce comité devrait normalement comprendre des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux dans le ressort desquels des études de cas seront entreprises. Un coordinateur de la recherche devrait siéger au comité central.

Des comités directeurs communautaires pourraient être formés comme suit :

Terrace

- deux représentants du Kitsum-Kalum Band Council;
- un représentant du Terrace Friendship Centre;
- un aide judiciaire;
- un représentant de santé communautaire de la Kitsum-Kalum Community;
- une représentante de la B.C. Native Women's Society;
- un travailleur des services de protection de l'enfance et de la famille nommé par la bande;
- le conseiller principal.

Interlake

- deux représentants du Interlake Reserves Tribal Council;
- un aide judiciaire;
- un représentant de Anishinaabe Child and Family Services Agency;
- un représentant de santé communautaire nommé par le conseil tribal;
- une représentante de l'Aboriginal Women of Manitoba;
- le conseiller principal.

Dans le cas d'Interlake, des sous-comités seront probablement créés dans chaque collectivité au gré de chaque conseil de bande.

Clyde River

- deux représentants du Clyde River Council;
- un représentant de santé communautaire;

- un travailleur social;
- un représentant de la Native Women's Association of N.W.T.;
- le conseiller principal.

Toronto

- des représentants du Toronto Friendship Centre (probablement, un travailleur social et un aide judiciaire);
- une représentante de l'Ontario Native Women's Association;
- le conseiller principal;
- des membres de la Native Interagency.

Une liaison efficace entre le comité central d'étude et les comités directeurs communautaires serait essentielle.

d) Attributions des comités communautaires

Les principales attributions des comités directeurs communautaires devraient être les suivantes :

- engager des chercheurs autochtones;
- renseigner les membres de la communauté au sujet du processus et aider à organiser des interviews ou des réunions;
- participer au plan local de recherche et y mettre la touche finale;
- surveiller la recherche;
- étudier les résultats de la recherche;
- aider à la conception du programme;
- aider à la mise en œuvre du programme.

Les attributions du comité central d'étude devraient être les suivantes :

- assurer le contact avec les autorités locales et s'entendre sur les mandats et les responsabilités;
- donner des directives au coordinateur de la recherche;
- surveiller le processus en assurant la liaison avec le coordinateur de la recherche;
- étudier les résultats de la recherche;
- participer à la conception finale du programme et l'approuver;
- approuver la mise en œuvre du programme et y participer.

e) Délai et personnel

Nous estimons que la réalisation du projet exigera cinq mois, y compris la conception, l'organisation logistique, le travail sur le terrain, l'analyse et la rédaction. Ce délai présuppose que quatre équipes de chercheurs entreprendront en même temps les quatre études de cas.

Chaque équipe devrait comprendre un chercheur principal et deux chercheurs adjoints qui seront engagés localement. Il devrait également y avoir un coordinateur du projet posté à Ottawa qui sera responsable de la direction de l'ensemble du projet, négociera une méthode de recherche avec les quatre collectivités et servira de liaison entre le comité central d'étude et les comités directeurs communautaires.

BIBLIOGRAPHIE

Bagley, Chirs 1984. "Child Protection and the Native Child: A Case Study." Perception, Vol. 8, n° 1.

Brody, Hugh. 1980. "Social Impact Assessment". Étude préparée pour Union of British Columbia Indian Chiefs, Vancouver.

Brody, Hugh. 1981. Maps and Dreams. Vancouver: Douglas and McIntyre Ltd.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. 1980. Les Indiens : Situation actuelle, Ottawa.

Canada. Groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels. 1983. Rapport. Ottawa.

Canada. Task Force on Spousal Assault in the Northwest Territories. 1985. Report. (préliminaire - février 1985). Ottawa.

Conseil canadien de développement social. 1984. "Native Crime Victims Research" (projet manuscrit - août 1984).

Children's Hospital Child Protection Centre. 1982. Initial Report. Winnipeg.

Frideres, James S. 1983. Native People in Canada: Contemporary Conflicts. Scarborough: Prentice-Hall.

Geisler, Charles C., Rayna Green, Daniel Usner, Patrick C. West (eds.). 1982. Indian SIA: The Social Impact Assessment of Rapid Resource Development on Native Peoples. University of Michigan.

Green, Susan L. 1983. An Analysis of Victims' Needs in the NWT Victims' Needs Assessment Study. Ottawa et Yellowknife.

Hudson, Pete and Brad MacKenzie. 1981. "Child Welfare and Native People: The Extension of Colonialism." The Social Worker, vol. 49, n° 2.

Hepworth, H. Philip. 1980. Adoption et soins en foyers nourriciers au Canada. Ottawa : Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1980.

Johnston, Patrick. 1981. "Indigenous Children at Risk". Policy Options, vol. 2, n° 5.

Johnston, Patrick, 1983. Native Children and the Child Welfare System. Ottawa : Conseil canadien de développement social.

LaPrairie, Carol. 1984. "Research on Native People as Victims of Crime: A Discussion Paper (projet manuscrit).

McLaughlin, Audrey. 1983. An Analysis of Victims/Victim Witness Needs in Yukon. Whitehorse.

Native Counselling Services of Alberta. 1982. "Submission to the Federal Provincial Task Force on Victims of Crime." Edmonton.

Native Counselling Services of Alberta. 1982. "Proposal for a Victims Assistance Program". Edmonton.

Ponting, J. Richard et Roger Gibbins. 1980. Out of Irrelevance: A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada. Toronto: Butterworths.

Roberts, Carol. n.d. "Sentencing in the Northwest Territories: Proposals for Community Involvement" (manuscrit).

Tribal Justice Centre. 1985. A Proposal Tribal Justice Model for the Saddle Lake Tribe. Saddle Lake.

Valentine, Victor F. 1980. "Native Peoples and Canadian Society: A Profile of Issues and Trends" in Raymond Breton et al. Cultural Boundaries and the Cohesion of Canada. Montréal : Institut de recherches politiques.

Affaires citées

Gawa v. Horton and Watson (B.C.S.C.) n° 4/79, Smithers Registry, non publiée.

R. v. Curley, Issigaitok and Nagmalik, non publiée, N.W.T.S.C., 21 avril 1984.

R. v. Curley, Issigaitok and Nagmalik, non publiée, N.W.T.S.C., juillet 1984.